

Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia

anno 2017

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

L'Amministrazione penitenziaria nel corso degli ultimi anni ha intrapreso un processo di profondo cambiamento, grazie ad un programma di interventi legislativi, strutturali ed organizzativi mirati e al coordinamento e alla collaborazione sinergica di tutti gli attori coinvolti.

Le innovazioni hanno riguardato prevalentemente l'organizzazione, il personale e la gestione della popolazione detenuta.

Nello scorso anno sono state attivate tutte le procedure volte alla ridefinizione del nuovo organigramma del Dipartimento e delle articolazioni territoriali, avendo come obiettivo finale quello di rendere l'Amministrazione più snella e funzionale al proprio mandato istituzionale.

Ne sono derivati una distribuzione ed un impiego del personale più efficienti e funzionali ad un modello di esecuzione penale in linea con il dettato costituzionale. In questa prospettiva si è inserito il riordino delle carriere, che ha avuto notevoli riflessi sul personale del Corpo di polizia penitenziaria.

L'esigenza di un profondo rinnovamento del modello di detenzione ha trovato fondamento anche in una nuova percezione del senso della pena radicata nella cultura sociale e politica ed emersa dai lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

Occorre proseguire sulla strada di un modello organizzativo e di gestione che, nel garantire la sicurezza della comunità e il libero svolgimento delle relazioni sociali, sappia unire l'opportunità dell'istruzione, del lavoro, l'apertura alla società esterna, per offrire ai detenuti una concreta scelta del recupero e dell'integrazione.

Se il Legislatore ha recepito la convinzione, ormai diffusa nel Paese, che il carcere non debba più rappresentare l'unica e neanche la prima risposta sanzionatoria, l'Amministrazione penitenziaria, dal canto suo, ha immaginato e realizzato un nuovo tipo di organizzazione del carcere mettendo al centro del cambiamento la persona detenuta, riconoscendole ampi margini di autodeterminazione al fine di favorirne il processo di maturazione e di assunzione di responsabilità nei confronti delle regole della convivenza sociale interne al carcere, primo ed essenziale passo verso un futuro, positivo reinserimento nella società.

Sono state previste, quindi, una serie di iniziative organizzative e strutturali, volte a restituire alla persona detenuta un nuovo senso di identità e di dignità mediante una nuova modalità di gestione del carcere che prevede una organizzazione della vita detentiva fondata su una responsabilizzazione del detenuto.

Massima attenzione è stata riservata al lavoro penitenziario, valorizzandone sia l'aspetto trattamentale, sia quello produttivo. In tale ottica, si è ritenuto necessario intensificare la collaborazione, sempre esistita, tra carcere e realtà esterna, attraverso il rifinanziamento degli interventi previsti dalla legge cd. Smuraglia che prevede incentivi a cooperative o imprese che assumono o svolgono attività formativa nei confronti di detenuti.

Nel piano di azione di miglioramento del sistema penitenziario nel suo complesso si è dato impulso anche all'implementazione degli accordi internazionali, che prevedono l'esecuzione della pena da parte dei detenuti stranieri nei loro paesi di origine, quali la Convenzione di Strasburgo del 21 marzo 1983 e la Decisione quadro 909/2008 GAI nonché degli accordi bilaterali esistenti in materia.

PRIMO BILANCIO DEL NUOVO ASSETTO ORGANIZZATIVO CONSEGUENTE AL PROCESSO DI RIORDINO DEL MINISTERO, SIA SOTTO IL PROFILO DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLE RISORSE E DEL CONTENIMENTO DELLA SPESA CHE SOTTO L'ASPETTO DELLE POLITICHE DEL PERSONALE E DELLA RISTRUTTURAZIONE DEI SERVIZI NELL'OTTICA DELLA SEMPLIFICAZIONE E DEL DECENTRAMENTO

Il nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia - d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 - ha profondamente ridefinito anche la composizione strutturale e funzionale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il cui contesto interno risulta interessato da importanti accorpamenti funzionali endo-dipartimentali la cui attuazione ha impegnato l'amministrazione stessa nell'arco dell'ultimo biennio 2016-2017.

In tale complesso processo di riordino rientra l'accorpamento della gestione delle risorse umane e delle risorse materiali che ha dato vita alla (nuova) **Direzione generale del personale e delle risorse**, nella quale sono peraltro confluite, a seguito del D.M. 2 marzo 2016 attuativo del sopra citato d.P.C.M., anche le competenze relative all'abolito Centro Amministrativo "G. Altavista", nonché altre articolazioni organizzative in precedenza facenti parte dell'Ufficio del Capo del Dipartimento (UGSIA; Ufficio centrale della sicurezza e delle traduzioni; Ufficio relazioni sindacali).

Le complesse attività relative alla procedura di unificazione dei servizi generali della ex Direzione generale del personale e della formazione ed ex Direzione generale delle risorse materiali dei beni e dei servizi, nonché quelle relative all'assorbimento delle competenze dell'abolito Centro Amministrativo "G. Altavista" e dei servizi in precedenza incardinati nell'Ufficio del Capo del Dipartimento hanno richiesto articolati processi di reingegnerizzazione e ri-mappature operative avviate nel corso del 2016 e che nell'anno 2017 hanno rappresentato una rilevante parte dell'attività gestionale della nuova Direzione generale che presiede alla gestione tanto delle risorse umane (**Tabella 1**), quanto di quelle strutturali nonché dei beni e servizi *latu sensu*.

Tabella 1 - PERSONALE AMMINISTRATO

| Personale | Comparto o Ruolo | Organico previsto | Unità in servizio al 10/10/ 2017 | Differenza |
|---|-------------------------|--------------------------|---|-------------------|
| POLIZIA PENITENZIARIA | SICUREZZA | 45.325 | 35.969 | -9.356 |
| RUOLI TECNICI POLIZIA PENITENZIARIA | SICUREZZA | 37 | 28 | - 9 |
| DIRIGENTI PENITENZIARI | DIRITTO PUBBLICO | 345 | 307 | -38 |
| DIRIGENTI AMMINISTRATIVI | AREA 1 | | | |
| AMMINISTRATIVI e TECNICI | MINISTERI | 4.689 | 4.245 | -444 |
| UFFICIALI r.e. <i>disciolto</i> Corpo Agenti di Custodia | SICUREZZA | - | 21 | - |
| TOTALE COMPLESSIVO | | 50.396 | 40.570 | 9.826 |

Alla gestione tecnica e manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio penitenziario (istituti penitenziari, caserme del personale, alloggi di servizio) sotto ogni profilo tecnico e di progetto attinente alle ristrutturazioni dei complessi demaniali e realizzazioni di nuovi padiglioni all'interno delle strutture detentive già assegnate in uso governativo all'Amministrazione, si affianca la collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'espletamento delle attività finalizzate alla realizzazione di nuovi istituti penitenziari.

Per quanto riguarda gli aspetti contrattuali, in un'ottica di maggiore efficienza e risparmio complessivi, in applicazione del d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, e del D.M. 14 dicembre 2015, con provvedimento congiunto del Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi e del Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è stata, altresì, definita la collaborazione dell'Ufficio Gare e Contratti del DAP, attraverso il suo personale, con la Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria per quanto riguarda gli ambiti, a questa riservati, di affidamento dei beni e dei servizi.

Sempre a seguito del citato d.P.C.M. n. 84/2015, è stato emanato in data 9 gennaio 2016 il D.M. recante misure necessarie al coordinamento informativo ed operativo fra la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del DOG e le altre articolazioni del Ministero della Giustizia, che ha attribuito le competenze in tema di informatica penitenziaria ad un ufficio di rango dirigenziale della Direzione generale del DOG, mentre è stata demandata al Servizio informatico penitenziario (SIP), quale unità non dirigenziale della Direzione generale del personale e delle risorse del DAP, la sola gestione dei servizi informatici penitenziari. Al fine di meglio coordinare le diverse funzioni ripartite fra le due distinte Direzioni generali afferenti, rispettivamente, al DOG e al DAP, è stato sottoscritto l'8 giugno 2016 un protocollo funzionale per l'attuazione degli obiettivi in ambito dei servizi informatici penitenziari. In tale Protocollo è istituito un Tavolo di lavoro permanente che si è periodicamente riunito per la trattazione di progetti di interesse comune.

I RISULTATI RAGGIUNTI SUL VERSANTE DELL'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA E TECNOLOGICA

2.1. Ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)

In tema di innovazione organizzativa e tecnologica è importante evidenziare il profondo mutamento impresso dalla riforma del Ministero della giustizia del 2015. Tale processo ha particolarmente intaccato l'ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (in breve ICT, *Information and Communications Technology*) entro il DAP.

In base al riordino, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi in ambito penitenziario sono stati trasferiti alla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati (DGSIA), incardinata presso il DOG; purtuttavia permane la competenza della gestione del sistema medesimo in seno all'amministrazione penitenziaria ed esistono, a tutt'oggi, delle aree di bisogni dell'amministrazione penitenziaria in cui occorre perfezionare modalità e tempi con cui assicurare risorse ed interventi per il corretto loro soddisfacimento; ciò è particolarmente evidente nell'area sistemi al momento scoperta dai servizi di manutenzione.

A livello organizzativo, per governare efficacemente l'interlocuzione verso la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del DOG, prosegue il tavolo di lavoro istituito con protocollo funzionale per l'attuazione degli obiettivi in ambito dei servizi informatici penitenziari sottoscritto in data 8 giugno 2016 tra Dipartimento organizzazione giudiziaria - DGSIA e la competente Direzione generale del DAP.

Gli interventi effettuati riguardano quasi esclusivamente il settore applicativo con l'importante eccezione del rifacimento dell'infrastruttura degli ambienti virtuali dove è in corso di realizzazione una piattaforma basata su sistemi iper-convergenti. Quelli resi possibili da risorse esterne messe a disposizione da DGSIA (tramite attività contrattuali), sono condotti da personale interno cui si affiancano le risorse esterne acquisite grazie a DGSIA dedicate in particolare alle attività di sviluppo. Ciò ha consentito di intervenire su tutti i principali sistemi informatici del DAP curandone la necessaria manutenzione evolutiva. Gli interventi innovativi più significativi nell'anno 2017 riguardano il settore del personale e dei detenuti e sono di seguito elencati e descritti.

Riordino del Personale di Polizia penitenziaria

Il progetto ha l'obiettivo di aggiornare la gestione giuridica ed economica del personale di Polizia penitenziaria alla luce delle novità introdotte dalla legge di riforma (decreto legislativo n. 95/2017) che ha interessato tutte le Forze di Polizia.

L'intervento in una prima fase prevede la corretta attribuzione delle qualifiche per la liquidazione delle competenze mensili e nella seconda fase le attività relative alla ricostruzione e riallineamento delle carriere, al fine delle eventuali variazioni economiche.

Gestione dei bandi dirigenziali

Il progetto ha consentito la gestione delle domande del personale interessato alla copertura dei posti dirigenziali presso l'amministrazione penitenziaria completata dall'attribuzione automatica dei punteggi in base ai criteri previsti dal bando.

Rifacimento della procedura delle mercedi dei detenuti

In seguito alle decisioni della Commissione di cui all'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario che ha ridefinito mansioni e retribuzioni dei detenuti lavoratori è stata messa a punto la nuova procedura di gestione delle mercedi nell'ambito del sistema di contabilità dei detenuti (SICO 2.0) che è entrata regolarmente in esercizio nei tempi stabiliti, ovvero all'1/10/2017.

Rifacimento del sistema di gestione degli automezzi e delle traduzioni

Il nuovo sistema, messo a punto per rispondere alle ulteriori esigenze rappresentate dagli utenti, entrerà in esercizio dall'1/11/2017 e ha l'obiettivo di consentire una gestione più completa del parco auto circolante dell'amministrazione penitenziaria, delle traduzioni e dei piantonamenti dei detenuti, permettendo anche di disporre di dati di sintesi utili al supporto decisionale.

Aggiornamento del sistema informativo detenuti (SIDET)

Il sistema informativo dei detenuti è nato per fornire dati sullo stato detentivo della popolazione detenuta alle Forze di Polizia, all'Autorità giudiziaria e agli avvocati difensori.

Nell'anno 2017 il sistema è stato aggiornato nelle funzionalità (possibilità offerta alla magistratura di sorveglianza e agli uffici dell'esecuzione penale esterna di accedere on line alle relazioni riferite al trattamento del detenuto) e nella componente infrastrutturale semplificando e razionalizzando la fase di accesso al sistema.

Progetto *eWriting*

L'interessante progetto *eWriting* si inserisce nel quadro degli interventi tesi ad assicurare alla popolazione detenuta maggiori opportunità di studio e di formazione.

Nel caso in questione è stato realizzato un sistema di comunicazione tra istituti e campus universitari per la fruizione *online* delle lezioni e per il sostenimento degli esami finali. Tale sistema è strettamente aderente al modello tecnologico-organizzativo definito per consentire la fruizione di internet ai detenuti anch'esso elaborato e messo a punto nell'anno appena trascorso.

Altra classe di interventi, di grande importanza, è invece stata curata interamente da personale interno. Si tratta dell'ambito dei sistemi in esercizio dei detenuti ed, in parte, dei sistemi in esercizio del personale; tutte le attività di sviluppo in questo settore sono state effettuate direttamente dal personale informatico del DAP ed investono questioni ed interlocutori assolutamente centrali nell'Amministrazione quali:

| Descrizione | Destinatari |
|---|---|
| Direzione Nazionale Antimafia | Riservata Dna |
| Monitoraggio Mantenimento Detenuti | Prap - Beni e Servizi |
| Rilevazioni Lavori Camere Detentive | Istituto - Prap - Dgdt |
| Monitoraggio Capienze e Presenze Detenuti | Istituto - Prap - Dgdt |
| Soggetti Monitorati | Riservata Dgdt – N.I.C. - Prap |
| Consultazione Archivio Siap/Afis | Riservata Prap - Dgdt |
| Consultazione Riservata | Riservata Dgdt\Gom - Dna |
| Monitoraggio Det.Domiciliare L. n.199/2010 | Riservata Dgdt - Prap - Capo Dap |
| Posta Scannerizzata su Corrispondenza | Riservata Dgdt - Istituto |
| Monitoraggio O.P.G. | Riservata Dgdt |
| Monitoraggio Situazione Sanitaria | Istituto - Prap - Dgdt |
| Art.13 | Riservata Dgdt - Collaboratori |
| Ispettivo - Corte Europea Diritti Dell'uomo | Istituto - Prap -Dgdt - Trib.Sorveglianza |
| Traduzione Detenuti – U.C.S.T. | Riservata Nucleo Centrale Traduzioni |
| DI 92 - Sofferenza In Cella | Istituto - Prap - Dgdt |
| Corsi Istruzione / Formazione / Professione | Riservata Dgdt |
| Attività di Polizia Giudiziaria | N.I.C - Prap - Istituti |
| Terrorist Screening Center (Nic) | Riservata N.I.C. |
| Esecuzione della Pena negli Stati di Origine | Riservata Dgdt |
| Archivio Detenuti (Entrati/Usciti - Presenti) | Riservata Vice Capo Dipartimento |
| Prelievo Dna | Riservata Direttore Laboratorio Dna |

Nella generalità dei casi tali sistemi sono divenuti ordinari strumenti di lavoro e di ausilio nella gestione delle più diverse situazioni; tra questi spiccano, per importanza, l'Applicativo Spazi detentivi ed il *database* del monitoraggio delle condizioni detentive, che costituiscono ormai un ausilio imprescindibile per il controllo dei livelli di sovraffollamento e dell'allocazione razionale negli spazi dei complessi immobiliari del DAP.

Altro sistema fondamentale è il SIAP/AFIS e l'integrato sistema SIDET che mette a disposizione dell'Autorità Giudiziaria, delle Forze di Polizia e degli Avvocati notizie sullo stato detentivo della popolazione detenuta, attingendo le notizie dalla banca dati di SIAP/AFIS.

Per soddisfare sempre meglio le crescenti esigenze degli interlocutori interessati, tali sistemi sono in continua evoluzione; ogni mutamento coinvolge lo staff fin dalla fase di analisi e di sviluppo del codice, fino al rilascio del prodotto o del suo ulteriore sviluppo.

Banca Nazionale del DNA

Altra innovazione organizzativa è dovuta all'attenzione sempre più puntuale alla Banca Nazionale del DNA. È stata ampliata la sua dotazione organica e dunque ulteriori 32 unità saranno avviate al corso di formazione che si svolgerà presso la Scuola di formazione dell'amministrazione penitenziaria di Roma.

Sistema di video-sorveglianza e Droni

Da un punto di vista organizzativo e tecnologico si può infine citare lo studio di fattibilità rispetto a due aspetti complementari relativi ai c.d. Droni.

La prima ipotesi allo studio è il rafforzamento della video sorveglianza nelle aree di cinta degli Istituti penitenziari con l'uso dei droni da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Su un versante complementare, si è invece già proceduto (nel Triveneto) a sperimentare un sistema di rilevazione e neutralizzazione di droni, in grado di consentirne non solo l'inibizione del volo ma anche l'interruzione di eventuali riprese video ad opera di soggetti esterni all'Amministrazione.

GLI STRUMENTI IMPIEGATI PER IL MONITORAGGIO DELLE PRESENZE CARCERARIE E LA PREVENZIONE DEL SOVRAFFOLLAMENTO

Riguardo agli *“strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze carcerarie e la prevenzione del sovraffollamento”*, si rappresenta che l'Amministrazione ha elaborato l'applicativo Spazi/Detenuto – ASD. Si tratta di uno strumento informatico che rappresenta un sistema avanzato per definire l'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi, non solo consentendo di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, la loro collocazione all'interno dell'Istituto e lo spazio disponibile per ogni singolo detenuto, ma anche offrendo una serie di altre informazioni, relative al detenuto (colloqui, provenienza, coabitazione con altri ristretti, ecc.).

L'applicativo mostra l'effettivo numero di mq a disposizione per ogni singolo soggetto ristretto in relazione ai mq della stanza detentiva.

Contestualmente al raggruppamento detenuto/mq, sono stati predisposti dei "marcatori" capaci di individuare, in automatico, le celle con un numero di occupanti tali da non garantire uno spazio detentivo, per singolo detenuto, di almeno tre mq, e quelle con capacità ricettiva non utilizzata, ovvero idonea ad incrementare il numero degli occupanti, pur garantendo almeno tre mq di spazio detentivo per detenuto.

Il medesimo *report* è in grado di mostrare anche ulteriori informazioni riguardanti gli occupanti la stanza detentiva: matricola, posizione giuridica, circuito, fine pena provvisoria e definitiva, colloqui, telefonate, procedimenti disciplinari, ecc.; tramite la consultazione dell'applicativo, è possibile, quindi, acquisire un numero davvero eccezionale di notizie aggiornate in tempo reale.

Questo strumento informatico consente, in un più ampio quadro di distribuzione e riorganizzazione della popolazione detenuta, una vasta acquisizione di informazioni, accrescendo in termini operativi il potere di gestione e di intervento. È possibile, infatti, stabilire quali Provveditorati e quali Istituti siano connotati da un maggior tasso di sovraffollamento, consentendo di calcolare quanti detenuti possano essere movimentati da Regioni in sofferenza in Regioni con maggior disponibilità di posti. A tal proposito, l'Ufficio detenuti Media Sicurezza con riferimento *"agli strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze...e prevenzione del sovraffollamento"* nel solco tracciato dalle indicazioni delle circolari e delle indicazioni del Capo del Dipartimento ha provveduto e provvede con cadenza periodica a monitorare le condizioni di affollamento degli Istituti penitenziari a livello nazionale per consentire - anche mediante provvedimenti deflattivi *ad hoc* - una più equa distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito *"media sicurezza"* in regioni che offrano condizioni ambientali e trattamentali di più ampio respiro. Il criterio adottato è stato quello di provvedere alla movimentazione verso regioni limitrofe in modo da non creare eccessivo disagio ai ristretti trasferiti e risparmiare in termini di risorse umane ed economiche impiegate. Appare comunque utile sottolineare che i provvedimenti collettivi di trasferimento sono disposti solo e soltanto in via eccezionale e per numeri di detenuti contenuti e solo nei casi in cui il Provveditorato Regionale non sia in grado di provvedere autonomamente in ambito distretto nel rispetto dei parametri essenziali previsti nelle indicazioni della Corte Europea Diritti dell'Uomo. L'Ufficio competente ha attuato una intensa opera di monitoraggio rispetto alle situazioni più critiche intervenendo sia a livello locale, sollecitando i Provveditorati regionali a provvedere ad una più equa distribuzione sul territorio del distretto di competenza, che adottando direttamente costanti interventi di movimentazione dei ristretti in ambito nazionale sulla scorta delle indicazioni del Capo del Dipartimento. Tale attività di riequilibrio delle presenze è stata realizzata anche attraverso la diramazione di interpelli a livello nazionale per l'assegnazione di detenuti volontari fuori Regione, sia verso le colonie agricole che in Regioni nelle quali l'indice di affollamento risultava basso. Per quanto concerne gli interpelli per le case di reclusione all'aperto di Isili, Is Arenas, Mamone e Gorgona, si evidenzia che la complessa attività istruttoria svolta dall'Ufficio della Direzione generale ha consentito la movimentazione di un cospicuo numero di soggetti (320 solo nell'anno 2017) che sono stati man mano inseriti in attività lavorative e trattamentali.

Nell'anno 2016/2017 l'Ufficio, inoltre, ha provveduto ad effettuare la ricognizione degli Istituti/sezioni c.d. "custodie attenuate" sul territorio nazionale. La ricognizione ha consentito di effettuare una valutazione complessiva facendo emergere la necessità di incrementare l'utilizzo di tali realtà detentive nell'ambito del progetto complessivo che vede nella responsabilizzazione del detenuto il punto di partenza per una reale ed efficace opera rieducativa. In tal senso sono stati modificati anche i criteri e le modalità per l'accesso a tale tipologia di Istituto/sezione detentiva, rinvenibili nella circolare prot. n. 3675/6125 (GDAP 0246672) del 27 luglio 2017, che ha anche uniformato a livello nazionale i requisiti necessari per la presentazione della domanda da parte del ristretto.

Il sovraffollamento nelle carceri rappresenta un grave problema che si frappone quale ostacolo alla corretta gestione delle pene detentive; esso affligge la maggior parte dei Paesi ed è indicato, nelle competenti sedi internazionali, fra gli elementi principali che concorrono a caratterizzare il trattamento come "inumano e degradante". In tal senso si è pronunciata la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la decisione, denominata pilota, dell'8 gennaio 2013 (sentenza "Torreggiani").

Nel condannare l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Corte ha stabilito che il nostro Paese mettesse in atto, con urgenza ed in tempi brevi, un sistema di interventi riparativi e compensativi. In particolare, il Giudice europeo ha indicato che lo spazio da attribuire a ciascun detenuto non deve essere inferiore ai 3 metri quadri, poiché al di sotto di questo limite si configurerebbe il suddetto illecito trattamento. Nelle stessa sentenza si afferma, altresì, che si verterebbe nella lamentata situazione anche nel caso in cui il detenuto, pur disponendo di uno spazio superiore ai *3 metri quadri*, viva in condizioni particolarmente afflittive (es., cattive condizioni ambientali).

Allo scopo di arginare il fenomeno del sovraffollamento intramurario, *in primis* si è pensato di individuare, nell'ambito delle disponibilità esistenti, spazi immediatamente utilizzabili e contemporaneamente sono stati progettati nuovi Istituti; mentre al fine di realizzare i predetti interventi si è provveduto a potenziare l'Applicativo Spazi Detenuti, che ormai è divenuto uno strumento ordinario di lavoro e di ausilio nella gestione ed il costante monitoraggio dell'intero sistema penitenziario.

Nel corpo di questa relazione, è preciso intento del redattore ripercorrere la storia dell'Applicazione dalla nascita, la sua evoluzione, l'attuale capacità operativa dell'A.S.D., fino a porre in evidenza le sue potenzialità ancora inesplorate.

Con nota n. 0114991 del 25 marzo 2014, a firma del Capo del Dipartimento, sono stati istituiti ufficialmente l'Applicativo Spazi/Detenuti (A.S.D.) ed il relativo gruppo di lavoro, successivamente integrati con ordine di servizio nr. 1158 del 27.01.2015, con il quale sono state fornite ulteriori indicazioni riguardanti l'allocazione e gli spazi vitali minimi stabiliti dalla Corte Europea, diventando questo strumento informatico, allo stato, il sistema più avanzato per definire l'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi.

Tale applicazione¹ viene alimentata dalla banca dati SIAP/AFIS e dall'applicativo 3 “*Rilevazioni Lavori Camere Detentive*”; essa consente non soltanto di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro corretta collocazione all'interno di ogni Istituto (camere detentive) e lo spazio disponibile per ciascun individuo.

La consultazione *tout court* dell'A.S.D., inoltre, permette di controllare in tempo reale i parametri C.E.D.U. e le eventuali violazioni (con conseguente ripristino della legalità), ma è anche uno strumento che consente un corretto governo dell'Istituto attraverso la lettura di una serie di indicatori sia di natura trattamentale che disciplinare.

¹ L'Applicativo in oggetto richiamato, è disponibile per la consultazione sulla rete *intranet* del Dipartimento; esso costituisce l'evoluzione dell'Applicazione nr. 4 – “*Monitoraggio celle e spazi detentivi*”, che partendo da quanto inserito in SIAP/AFIS, con integrazione dei dati dell'applicazione nr. 3 “*Rilevazioni Lavori Camere Detentive*”, originariamente fotografava la situazione per ogni singolo Istituto sullo stato di occupazione delle celle; forniva, altresì, indicazioni riguardo le camere di detenzione “non disponibili” e permetteva l'acquisizione di alcune informazioni relative a ciascun detenuto (ovvero colloqui con familiari, movimenti, sanzioni disciplinari), permettendo, in tal modo, il **controllo del sovraffollamento in funzione dello spazio minimo di 3 mq** per ciascun ristretto, come stabilito dalla nota sentenza “Torreggiani”.

| Provveditorato | Capienza Regolamentare definita da D.G.D.T. | Capienza Regolamentare calcolata come da indicazione DGDT | | | SIAP/AFIS: dati inseriti da Istituto | | | | | | | Parametri Corte Europea (i) Diritti dell'Uomo | | | | | Indici (%) | |
|--|---|---|---------------------|-----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|-------|-------|------|---------------|--|
| | | Capienza | Posti Reg non disp. | Posti Reg disponibili | (a) Superficie Detentiva in mq | (b) Totale Num. Celle Uso Detentivo | (d) Celle non Disp. | (f) Presenti in archivio | (g) di cui registrati in celle | (h) di cui assenti temporanei | Detenuti allocati in mq < 3 | Detenuti allocati tra mq >= 3 e <= 4 | Detenuti allocati in mq > 4 | Out * | In * | CEDU | (l) Affoll.to | |
| PRAP PIEMONTE VALLE D'AOSTA E LIGURIA | 5.275 | 5.275 | 474 | 4.801 | 41.614 | 3.629 | 321 | 5.744 | 5.728 | 57 | 0 | 1.201 | 4.527 | 0 | 5.812 | 0,00 | 119,64 | |
| PRAP LOMBARDIA | 6.246 | 6.246 | 431 | 5.815 | 50.896 | 4.328 | 348 | 8.379 | 8.356 | 51 | 0 | 2.361 | 5.995 | 0 | 6.234 | 0,00 | 144,09 | |

In premessa, è necessario precisare che la suindicata tabella è stata semplificata riportando la situazione soltanto di due Provveditorati, tuttavia si fa presente che quanto descritto per i distretti regionali del Piemonte-Valle d'Aosta-Liguria e della Lombardia, deve essere esteso a tutti gli altri Provveditorati.

Si è scelto, inoltre, di riportare un esempio riguardante singoli Istituti nell'ambito dei summenzionati Provveditorati, allo scopo di rendere più agevole la lettura dell'applicazione di che trattasi.

(Riferimento Provveditorato Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria)

| Istituto | Capienza Regolamentare definita da D.G.D.T. | Capienza Regolamentare calcolata come da indicazione DGDT | | | SIAP/AFIS: dati inseriti da Istituto | | | | | | | Parametri Corte Europea (i) Diritti dell'Uomo | | | | | Indici (%) | |
|------------------------------------|---|---|---------------------|-----------------------|--------------------------------------|--|------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|-------|------|------|------------------|--|
| | | Capienza | Posti Reg non disp. | Posti Reg disponibili | (a) Superficie Detentiva in mq | (b) Totale Num. Celle Uso Detentivo | (d) Celle non Disp. | (f) Presenti in archivio | (g) di cui registrati in celle | (h) di cui assenti temporanei | Detenuti allocati in mq < 3 | Detenuti allocati tra mq >= 3 e <= 4 | Detenuti allocati in mq > 4 | Out * | In * | CEDU | (l) Affoll.to | |
| CR ALBA "G.MONTALTO" | 142 | 142 | 109 | 33 | 1.164 | 113 | 91 | 43 | 43 | 0 | 0 | 0 | 43 | 0 | 35 | 0,00 | 130,30 | |
| CC ALESSANDRIA "CANTIELLO E GAETA" | 237 | 237 | 0 | 237 | 1.530 | 75 | 0 | 279 | 279 | 0 | 0 | 0 | 279 | 0 | 219 | 0,00 | 117,72 | |

(Riferimento Provveditorato Lombardia)

| Istituto | Capienza Regolamentare definita da D.G.D.T. | Capienza Regolamentare calcolata come da indicazione DGDT | | | SIAP/AFIS: dati inseriti da Istituto | | | | | | | Parametri Corte Europea (i) Diritti dell'Uomo | | | | | Indici (%) | |
|-----------------------------|---|---|---------------------|-----------------------|--------------------------------------|--|------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|-------|-------|------|-------------------|--|
| | | Capienza | Posti Reg non disp. | Posti Reg disponibili | (a) Superficie Detentiva in mq | (b) Totale Num. Celle Uso Detentivo | (d) Celle non Disp. | (f) Presenti in archivio | (g) di cui registrati in celle | (h) di cui assenti temporanei | Detenuti allocati in mq < 3 | Detenuti allocati tra mq >= 3 e <= 4 | Detenuti allocati in mq > 4 | Out * | In * | CEDU | (l) Affoll. to | |
| CC BERGAMO | 321 | 321 | 0 | 321 | 2.358 | 192 | 0 | 564 | 559 | 0 | 0 | 366 | 193 | 0 | 170 | 0,00 | 175,70 | |
| CR BOLLATE "II C.R." | 1.252 | 1.252 | 40 | 1.212 | 10.087 | 708 | 40 | 1.204 | 1.204 | 4 | 0 | 0 | 1.204 | 0 | 1.645 | 0,00 | 99,34 | |

Descrizione analitica degli elementi sostanziali presenti nell'applicazione:

per **capienza regolamentare** si intende il totale dei ristretti che possono essere allocati in ciascun Istituto penitenziario. Bisogna tener conto, tuttavia, che la Direzione generale detenuti e trattamento per definire il parametro della capienza regolamentare (totalità dei soggetti che possono essere assegnati a ciascuna struttura penitenziaria) fa riferimento al Decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975, ed alla Circolare del 17.11.88. Sulla base di tali indicazioni, infatti, la capienza regolamentare è stata determinata partendo da una superficie minima di 9 mq per cella ad uso singolo ed aggiungendo un posto detenuto per ogni 5 mq ulteriori di superficie.

I posti "**regolamentari disponibili**" si calcolano, in concreto, in base al numero dei soggetti che possono essere allocati in una camera detentiva, mentre per posti "**regolamentari non disponibili**" si intende la somma dei posti che vengono riportati come presenti in celle inagibili e/o destinate ad altro uso e/o a capienza ridotta (esclusi i metri quadri del bagno).

La **superficie detentiva in metri quadri** viene censita in SIAP/Afis e trattasi dello spazio abitabile;

Totale celle ad uso detentivo è il totale delle camere che sono utilizzate esclusivamente per l'allocazione dei ristretti;

Totale celle non disponibili è il numero di celle soggette a lavori, inagibili e/o destinate ad altro uso e/o a capienza ridotta (il dato viene dichiarato dalle Direzioni degli Istituti attraverso l'applicazione '*Rilevazioni Lavori Camere Detentive*', che è fisicamente e logicamente collegata alla banca dati dell'applicazione SIAP/Afis);

Con la voce "**Presenti in archivio**" si vogliono identificare i soggetti in carico al PRAP, presenti negli archivi SIAP/Afis alle ore 24.00 del giorno precedente la consultazione dell'applicazione;

Con la voce "**di cui registrati in celle**" si identificano i soggetti ai quali è stata associata in archivio anche la cella;

Con la voce "**di cui registrati assenti temporanei**" si identificano i soggetti in carico al Prap, ma non presenti (ovvero assenti "a vario titolo", per visite mediche, ricoveri, permessi, udienze, etc.) in Istituto alle ore 24,00 di tutti i giorni.

Parametri previsti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo:

Nella colonna "**Detenuti allocati in mq < 3**" sono riportati i soggetti allocati in uno spazio inferiore ai *tre metri quadri*, quindi in palese violazione delle direttive C.E.D.U., e all'uopo vengono segnalate situazioni di sofferenza con l'ausilio dei numeri "rossi";

"**Detenuti allocati tra mq >=3 e <=4**" → viene indicato il totale dei ristretti allocati tra *3 e 4 metri quadri*;

"**Detenuti allocati in mq > 4**" → è l'indice relativo al numero dei soggetti allocati in uno spazio detentivo maggiore di 4 metri quadri;

nella colonna denominata "**OUT**" viene riportato il numero di soggetti in sofferenza, il cui spostamento in altra camera detentiva è la *conditio sine qua non* affinché la situazione allocativa venga riportata alla normalità, cioè ai parametri previsti dalla C.E.D.U.;

nella colonna denominata "**IN**" viene, invece, riportato il numero di ristretti che può essere assegnato in una situazione di emergenza nell'ambito di un Provveditorato regionale (senza incorrere nelle violazioni dei parametri C.E.D.U.). Si rappresenta che tale colonna non è un indicatore di capienza regolamentare, in quanto la stessa viene calcolata dal blocco di voci relative alla capienza regolamentare dalla D.G. Detenuti e Trattamento.

Premesso che gli **indici** sono espressi in percentuale, quello **C.E.D.U.** si riferisce al rapporto soggetti/metri quadri ed indica la percentuale di sovraffollamento stabilito dalla Corte in *3 metri quadri*, mentre l'**indice di sovraffollamento** (che se superiore a *100*, denota sovraffollamento) è stato calcolato sulla base della presenza dei ristretti in ciascun penitenziario ed è riferito soltanto ai posti regolamentari disponibili (cioè computati sul criterio dei *9 metri quadri*), non tenendo conto, quindi, dei posti indisponibili per qualsiasi motivo.

Nell'ambito del monitoraggio degli spazi detentivi determinante è risultata l'attività costantemente svolta dal succitato Gruppo di Lavoro, sul quale grava l'incombenza di monitorare, mediante l'applicativo di che trattasi, le presenze giornaliere dei detenuti negli Istituti di pena, nonché di rilevare gli spazi detentivi a disposizione di ciascuno, con l'esatta indicazione della metratura delle camere.

Dall'atto dell'istituzione dell'*equipe* ad oggi, il risultato conseguito è stato che nessun detenuto si sia trovato a dover dimorare in una cella al di sotto dei tre metri quadri, e questo è stato riscontrato anche per gli Istituti di maggiore complessità, come le Case Circondariali dei grandi centri metropolitani.

È necessario evidenziare come il conseguimento, ed il mantenimento, di tale risultato sia dovuto anche alle modifiche applicative apportate al sistema SIAP/AFIS, con l'introduzione del "campo orario" nel momento della registrazione di un soggetto all'interno di una cella e l'inserimento di un avviso, c.d. "*Alert*", che si attiva per segnalare una sofferenza allocativa in concomitanza della dislocazione anomala e/o *contra legem* di un individuo all'interno di una camera detentiva.

Il Gruppo di Lavoro prioritariamente si occupa anche di seguire i procedimenti dei lavori di adeguamento delle sezioni detentive al D.P.R. 230/2000; monitorare i tempi di consegna dei lavori e l'effettiva utilizzazione della sezione e/o dei padiglioni consegnati in procinto di ultimazione lavori; rilevare gli spazi detentivi e/o i posti inutilizzati; monitorare le sezioni ristrutturate e/o i padiglioni degli Istituti di nuova costruzione; accertare la configurazione strutturale dell'Istituto e/o delle sezioni a seguito della realizzazione del circuito regionale ex art. 115 D.P.R. 230/2000.

L'applicativo, nel corso dell'anno 2015, è stato progressivamente affinato ed arricchito con ulteriori elementi di conoscenza sia per quanto riguarda gli aspetti della vita intramuraria, sia per quanto concerne i dati giuridici e di gestione dei soggetti ristretti.

In particolare avere contezza della posizione giuridica del detenuto e degli altri elementi che lo riguardano (IP3, movimenti; colloqui, corrispondenza, pacchi, versamenti, sanzioni disciplinari, relazioni di sintesi, relazione comportamentale, nomina Avvocati, udienze, telefonate, Istanze/richieste giuridiche; Eventi Critici), è per gli organi preposti un prezioso bagaglio conoscitivo che permette di effettuare tutte le adeguate movimentazioni, tenendo conto della posizione giuridica del soggetto, del circuito di appartenenza, delle condizioni di salute, degli eventuali divieti di incontro, ecc.

Per quanto attiene, invece, alla visualizzazione di altri elementi connessi alla vita detentiva, si evidenzia che attraverso la consultazione dell'A.S.D. è possibile anche acquisire se presso ogni struttura penitenziaria è stata prevista la presenza, o meno, di spazi agricoli e spazi sportivi ad uso detenuti.

A seguito dell'entrata in vigore dal 28 giugno 2014 delle disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore di detenuti e internati, contenute nel Decreto Legge n. 92/2014, convertito con Legge 11 agosto 2014, n. 117 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 20 agosto 2014, n. 192, è stato stabilito che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme al disposto della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo abbiano diritto a ottenere la riduzione di un giorno di pena per ogni dieci durante il quale è avvenuta la violazione del loro diritto a uno spazio e a condizioni adeguate, con contestuale previsione in favore di coloro che non si trovino più in stato di detenzione di un risarcimento pari a 8 euro per ciascuna giornata di detenzione trascorsa in condizioni non conformi alle indicazioni della C.E.D.U.

Al fine di poter individuare i detenuti aventi diritto, l'applicativo A.S.D. è stato integrato con un'ulteriore applicazione di supporto (denominata Applicativo 18) che, partendo dall'elaborazione dei dati di SIAP/Afis, riepiloga per singolo soggetto detenuto, eventuali giorni di detenzione "in sofferenza" (meno di tre mq), rapportando il numero degli occupanti della cella nel periodo di detenzione con i relativi metri quadri della cella, sì da rispondere ai quesiti proposti dalla Magistratura di Sorveglianza.

Tenuto conto che la Magistratura di Sorveglianza ha il compito di vigilare sull'esecuzione della pena nel rispetto dei diritti dei detenuti e degli internati, che interviene in materia di applicazione di misure alternative alla detenzione, di esecuzione di sanzioni sostitutive, di applicazione ed esecuzione di misure di sicurezza, sono state rilasciate le credenziali di accesso all'Applicativo a tutti i Tribunali ed Uffici di Sorveglianza d'Italia che possono, in tal modo, disporre di un valido supporto di conoscenza aggiornata *tout court* delle mutevoli realtà dei singoli Istituti, nonché di un sistema di informazioni utili ai fini di un'efficace e tempestiva trattazione e decisione dei ricorsi.

Si rappresenta, altresì, che l'A.S.D. è in continua evoluzione ed integrazione con nuove funzionalità che vengono richieste, di volta in volta, sia dai vertici Dipartimentali che dalle Direzioni degli Istituti nonché dall'Ufficio III – Attività Ispettiva e di Controllo.

Infatti, tenuto conto dell'interesse del Ministro rivolto alle modalità custodiali (regime ordinario, c.d. "chiuso", e regime "aperto"), nonché alla corretta applicazione della "vigilanza dinamica", di recente l'applicativo in argomento, è stato implementato con l'inserimento di un ulteriore schema sinottico nel quale sono riportati analiticamente il numero dei detenuti allocati presso le sezioni a custodia "aperta" e quelli allocati presso le sezioni ordinarie (custodia "chiusa"), nonché il numero dei reparti ed il totale dei ristretti sottoposti a vigilanza dinamica, come si può osservare nella dettagliata tabella sottostante.

| Detenuti con "sezione di assegnazione" alla data del 16.10.2017 | | | | | | Reparti a Vigilanza Dinamica | | Detenuti per Sesso | |
|---|---------------|---------------------------|-------------------------------------|------------|----------------|------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Provveditorato | Totale | Sezioni a custodia aperta | Sezioni ordinarie (custodia chiusa) | 41 bis | Alta Sicurezza | Numero Reparti | Detenuti dislocati | DONNE | UOMINI |
| PRAP PIEMONTE VALLE D'AOSTA E LIGURIA | 5.744 | 3.516 - 61,21% | 1.642 - 28,59% | 69 | 517 | 71 | 1.730 | 225 | 5.519 |
| PRAP LOMBARDIA | 8.379 | 5.942 - 70,92% | 1.724 - 20,58% | 92 | 621 | 43 | 2.219 | 446 | 7.933 |
| PRAP EMILIA ROMAGNA E MARCHE | 4.401 | 2.847 - 64,69% | 977 - 22,20% | 104 | 473 | 34 | 876 | 193 | 4.208 |
| PRAP VENETO | 3.498 | 1.809 - 51,72% | 1.504 - 43,00% | 18 | 167 | 28 | 493 | 186 | 3.312 |
| PRAP TOSCANA E UMBRIA | 4.695 | 2.729 - 58,13% | 989 - 21,06% | 110 | 867 | 22 | 420 | 172 | 4.523 |
| PRAP LAZIO ABRUZZO E MOLISE | 8.608 | 5.983 - 69,51% | 1.420 - 16,50% | 244 | 961 | 50 | 1.757 | 469 | 8.139 |
| PRAP CAMPANIA | 7.219 | 3.157 - 43,73% | 2.337 - 32,37% | 0 | 1.725 | 25 | 534 | 342 | 6.877 |
| PRAP PUGLIA E BASILICATA | 3.919 | 928 - 23,68% | 2.403 - 61,32% | 0 | 588 | 8 | 234 | 161 | 3.758 |
| PRAP CALABRIA | 2.671 | 165 - 6,18% | 1.400 - 52,41% | 0 | 1.106 | 1 | 28 | 53 | 2.618 |
| PRAP SICILIA | 6.398 | 1.976 - 30,88% | 3.140 - 49,08% | 0 | 1.282 | 39 | 1.074 | 149 | 6.249 |
| PRAP SARDEGNA | 2.291 | 1.011 - 44,13% | 635 - 27,72% | 90 | 555 | 8 | 145 | 51 | 2.240 |
| Totale | 57.823 | 30.063 - 51,99% | 18.171 - 31,43% | 727 | 8.862 | 329 | 9.510 | 2.447 | 55.376 |

LE POLITICHE DI TRATTAMENTO DEI DETENUTI, AVENDO SPECIFICO RIGUARDO ALL'ORGANIZZAZIONE DEI DIVERSI CIRCUITI PENITENZIARI, AI CRITERI ADOTTATI NELL'ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI EX ART. 41 BIS O.P., AL TRATTAMENTO DELLE TOSSICODIPENDENZE E DELLE PERSONE AFFETTE DA PATOLOGIE PSICHIATRICHE, NONCHÉ ALLA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE

4.1. Organizzazione dei diversi circuiti penitenziari e criteri adottati nell'attuazione dei provvedimenti ex art. 41 bis O.P.

L'ufficio detenuti Alta Sicurezza della direzione generale detenuti e trattamento si occupa della gestione dei detenuti ascritti al circuito di alta sicurezza, dei soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis O.P., di quelli con attività di collaborazione con la giustizia e dei loro congiunti, inseriti in apposito circuito al fine di tutelarne l'incolumità e preservarli da possibili atti di ritorsione e/o vendetta da parte degli altri detenuti.

Ai sensi delle vigenti disposizioni dipartimentali, sono inseriti nel circuito di alta sicurezza i detenuti imputati e/o condannati: per reati legati alla criminalità organizzata (art. 416 bis c.p. e fattispecie aggravate dall'art. 7 Legge 203/1991); per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 c.p.; per il reato di cui all'art. 74 comma 1 D.P.R. 309/1990, quando rivestano il ruolo di promotori, direttori, organizzatori o finanziatori dell'associazione. Sono inoltre inseriti nel citato circuito i soggetti imputati e/o condannati per reati di terrorismo nazionale o internazionale e quelli fuoriusciti dal circuito del regime speciale per annullamento o mancato rinnovo del decreto ministeriale di cui all'art. 41 bis O.P..

Alla data dell'11 ottobre 2017 risultano presenti **8.862** detenuti alta sicurezza, **728** soggetti sottoposti al regime speciale del 41 bis O.P., **524** collaboratori della giustizia e **124** congiunti.

I detenuti ascritti al circuito Alta Sicurezza 2 risultano essere **90**, di questi **62** risultano ristretti per reati afferenti il terrorismo internazionale di matrice islamica e sono **28** sono appartenenti ad organizzazioni terroristiche nazionali (Brigate Rosse, movimenti Anarchici, NAR). Rispetto allo stesso periodo dell'anno 2016 le presenze di detenuti ristretti per reati riconducibili al terrorismo islamico risultano essere **umentate del 41%**. Anche per tali motivi si è reso necessario istituire nel mese di marzo la sezione AS2 femminile presso la CC di Nuoro, oltre a quelle maschili istituite nel 2016 presso la CC di Sassari e CC Nuoro.

Dette categorie di detenuti richiedono una attenta e costante attività di controllo e monitoraggio da parte dell'Ufficio competente, a partire dalla individuazione della più idonea sede di assegnazione, al fine di consentire un raggruppamento omogeneo dei detenuti, così come richiesto dalle norme dell'ordinamento penitenziario, che consenta di soddisfare da un lato le esigenze di sicurezza connesse al circuito evitando eccessive concentrazioni di detenuti appartenenti alla medesima consorteria criminale ovvero a gruppi contrapposti, e dall'altro la possibilità di procedere ad un percorso trattamentale rieducativo comune. L'inserimento nel circuito di alta sicurezza non implica, infatti una differenza nel regime penitenziario in relazione ai diritti e ai doveri dei detenuti e alla possibilità di accedere alle opportunità trattamentali, se non quelle espressamente previste dalla legge con riferimento alla natura del titolo detentivo.

È altresì costante il raccordo con le competenti procure distrettuali antimafia che, compatibilmente con le eventuali attività investigative in corso, forniscono elementi e informazioni utili alla migliore gestione penitenziaria dei soggetti sopra indicati.

Si sta dunque procedendo, con la progressiva acquisizione di nuovi spazi detentivi, alla graduale redistribuzione anche dei detenuti ascritti al circuito di alta sicurezza in considerazione della posizione giuridica degli stessi, tenendo anche conto - compatibilmente con le esigenze di sicurezza e opportunità penitenziaria connesse al circuito - delle condizioni di affollamento degli istituti delle diverse regioni del Paese, secondo le indicazioni del Capo del Dipartimento.

Prosegue l'impulso alle procedure di declassificazione per l'eventuale estromissione dal circuito alta sicurezza e l'inserimento nelle sezioni dedicate ai soggetti comuni, in attuazione delle disposizioni della circolare n. 495 del 5 maggio 2015, valorizzando la competenza d'ufficio delle direzioni penitenziarie, in presenza dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni dipartimentali in materia. Alla luce di quanto sopra, alla data dell'11 ottobre 2017, all'esito delle procedure di declassificazione avviate, sono stati estromessi dal circuito alta sicurezza **308** soggetti, **il 28%** in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

È stato altresì ulteriormente incrementato, per i detenuti alta sicurezza, il ricorso al sistema della partecipazione a distanza agli impegni di giustizia, tramite il sistema della videoconferenza, con la conseguente riduzione delle traduzioni e gli indubbi vantaggi sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie.

La legge n. 103 del 23 giugno 2017 cd "*Riforma Orlando*" ha infatti apportato significative modifiche al codice penale, al codice di procedura penale ed all'ordinamento penitenziario, modificando all'art.1 comma 77 della stessa, l'articolo 146 bis norme att. c.p.p., estendendo il ricorso "obbligatorio" della partecipazione a distanza a tutti quei soggetti ristretti per reati gravi, connessi alla criminalità organizzata, collaboratori e testimoni di giustizia, oltre che nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale ex art. 41 bis 2/c O.P.

Tali innovative modifiche entreranno in vigore entro un anno dalla pubblicazione della legge, avvenuta in data 3 agosto 2017, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge stessa e indicati nel seguente art. 1 comma 81.

Dal primo gennaio 2017 sono stati infatti già attivati **16.506** collegamenti in videoconferenza (detenuti 41 bis, collaboratori della giustizia, detenuti alta sicurezza, esami testimoniali, videoconferenze internazionali).

Per quanto concerne in particolare il trattamento dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P., si evidenzia che in data 2 ottobre 2017 è stata emessa dal Capo Dipartimento la lettera circolare n. 3676/6126 contenente le disposizioni relative all'organizzazione del citato circuito, al fine di garantire l'uniformità nella gestione dello stesso nei vari penitenziari della Repubblica.

Al riguardo si segnala che i Decreti Ministeriali di prima applicazione emessi dal primo gennaio 2017 sono **32**, quelli di riapplicazione a seguito di annullamento da parte del Tribunale di Sorveglianza ammontano a **7**, mentre risultano pari a **182** quelli rinnovati.

I decreti annullati sono **5** mentre quelli revocati a seguito di intrapresa attività di collaborazione sono **1**.

4.2. Trattamento delle tossicodipendenze e delle persone affette da patologie psichiatriche

Sul versante del disagio psichico delle persone detenute l'impegno risulta incessante. Infatti, il fenomeno richiede attenzioni costanti e orienta l'azione dell'intero Dipartimento ad impiegare tutte le idee, le energie e le risorse disponibili per contrastare quanto più possibile tali eventi, tra l'altro, dando attuazione alla direttiva impartita dal Ministro in data 2 maggio 2016. In particolare, la Direzione generale detenuti e trattamento ha direttamente partecipato ai lavori del Tavolo di consultazione permanente per la sanità penitenziaria, fornendo un decisivo impulso per una rapida definizione del piano di contrasto ai suicidi in carcere che è stato effettivamente approvato dalla Conferenza Unificata il 27.7.2017. Ad oggi, gran parte degli Istituti sono dotati o stanno per dotarsi dei protocolli in esso previsti e sono stati attuati, di concerto con le Autorità Sanitarie, i presidi e gli strumenti concordati. Inoltre, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento svolge una continua opera di promozione per la realizzazione delle "Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale", sezioni istituite all'interno di uno o più Istituti Penitenziari ordinari per ciascuna Regione, in attuazione dell'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011. Le predette Articolazioni sono gestite sotto il profilo sanitario dal Servizio Sanitario Regionale e dai rispettivi Dipartimenti di Salute Mentale e sono destinate all'accoglienza delle persone ristrette in carcere affette da patologie di natura psichiatrica o dal disagio derivante dalla privazione della libertà a cui vengono offerte cure ed assistenza per alleviare lo stato patologico. Nelle Articolazioni sono assegnati i detenuti condannati a pena diminuita ai sensi dell'art. 111 del D.P.R. 230/2000, i detenuti con infermità psichica sopravvenuta nel corso della detenzione ai sensi dell'art. 148 c.p., i detenuti sottoposti all'accertamento dell'infermità psichica ai sensi dell'art. 112 D.P.R. 230/2000, nonché le persone che in stato di detenzione abbiano manifestato disagio psichico e per le quali, almeno temporaneamente, l'allocatione ordinaria in istituto sia considerata dai sanitari non opportuna.

Sul territorio nazionale le Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale sono previste in 35 istituti penitenziari per un totale di 520 posti letto.

Al 30 settembre 2017, le Articolazioni risultavano attive in n. 29 istituti penitenziari, per un totale di n. 427 posti letto, dei quali n. 31 per donne e n. 9 per disabili. Ulteriori 93 posti letto sono, allo stato, indisponibili per ristrutturazione delle camere di pernottamento o perché non ancora attivate le relative sezioni. E' in programma l'apertura delle Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale nei seguenti istituti penitenziari: Roma Regina Coeli, Velletri, Viterbo, Perugia e Spoleto.

In Toscana, sono stati conclusi i lavori di realizzazione delle Articolazioni nelle Case Circondariali di Firenze Sollicciano e di Livorno e sono in corso i contatti per concordare la data di apertura, con la Regione e le ASL, che comunque assicurano l'assistenza psichiatrica alle persone detenute presenti in quelle sedi, nonché l'esecuzione dei provvedimenti ex art. 112 DPR 230/2000. In particolare, dal mese di febbraio 2017 sono state attivate le Articolazione per la Tutela della Salute Mentale presso la Casa Circondariale di Pavia, per n. 22 posti letto di cui disponibili al momento n. 10, nonché di Lecce, per complessivi n. 23 posti letto. Nel mese di settembre è ripresa l'attività della ATSM della Casa Circondariale di Verona, essendo ormai conclusi i lavori di ristrutturazione degli ambienti. In data 15 settembre 2017 è stato aperto anche il Servizio ad Assistenza Intensificata - SAI della Casa Circondariale di Catanzaro, che vede al suo interno anche una ATSM per n. 12 posti letto, che saranno resi disponibili non appena concluse le procedure di assunzione del personale sanitario dedicato. A seguito dell'approvazione del DPCM del 1° aprile 2008 questa Amministrazione agisce in sinergia con le autorità sanitarie per garantire condizioni detentive conformi ai principi di umanità e dignità anche nel campo della prevenzione del suicidio.

4.3. Prevenzione della radicalizzazione

Rispetto al fenomeno della **radicalizzazione** l'Ufficio detenuti Media Sicurezza svolge soltanto una attività di collaborazione con il Nucleo investigativo centrale (NIC) in ordine ai movimenti che attengono al singolo soggetto. Infatti, nel caso in cui le Direzioni di Istituto segnalino che detenuti di media sicurezza abbiano mostrato segni di radicalizzazione, il Nucleo Investigativo attiva nei loro confronti una procedura di monitoraggio che prevede l'acquisizione di dati che riguardano i quotidiani aspetti della vita penitenziaria del soggetto al fine di approntare ogni intervento ritenuto via via più opportuno. Pertanto, ove il detenuto media sicurezza, per il quale è in corso attività di monitoraggio, venga trasferito a qualsiasi titolo in altro Istituto, l'Ufficio provvede contestualmente ad informare il Nucleo Investigativo centrale per quanto di competenza.

La continua evoluzione del fenomeno terroristico, mutato non solo nelle manifestazioni di violenza, ma anche da un punto di vista embrionale ed aggregativo, ha indotto l'Amministrazione Penitenziaria a calibrare, di volta in volta, mirati allertamenti anche attraverso una attenta valutazione dei processi operativi adottati dalle Direzioni degli Istituti Penitenziari per l'individuazione, in carcere, dei segnali di una radicalizzazione violenta.

Infatti, la sofferenza per la privazione della libertà, l'insoddisfazione nei confronti del sistema giuridico e/o carcerario, a cui può aggiungersi la pressione o violenza (*fisica e/o psicologica*) del gruppo e l'influenza di soggetti radicalizzati, sono tutti elementi che a volte acquiscono il sentimento di profondo isolamento e di emarginazione dei soggetti più deboli, generando un desiderio di appartenenza, di identità di gruppo, di tutela e guida religiosa, che possono costituire i prodromi di una radicalizzazione.

La libertà di culto, diritto costituzionalmente garantito, è specificatamente riconosciuta all'interno degli Istituti Penitenziari ed è disciplinata dalla legge penitenziaria (art. 26 dell'Ordinamento Penitenziario, legge 26 luglio 1975 n. 354 e art 58 del Regolamento di Esecuzione della Legge penitenziaria, DPR del 30 giugno 2000 n. 230). Partendo da tale precetto normativo è chiaro che la radicalizzazione violenta di natura confessionale si basa, in particolare, su una errata rappresentazione della tradizione culturale e religiosa.

A tal proposito è opinione condivisa, anche a livello internazionale, che il corretto insegnamento e la pratica religiosa possono annoverarsi tra le misure appropriate per la lotta all'indottrinamento ideologico, in quanto costituiscono sostegno dei detenuti nello sviluppo della loro personalità, spesso fragile sul piano culturale, familiare economico e a rischio di finire vittima della propaganda jihadista.

Per tali motivi e per ovviare alla mancata compilazione di un elenco di **ministri di culto islamici**, le circolari n. 5354554 del 6 maggio 1997 e n. 508110 del 2 gennaio 2002 hanno individuato una procedura che stabilisce la comunicazione delle generalità del ministro di culto, nonché della moschea o della comunità di appartenenza, alla Direzione generale detenuti e trattamento e al Ministero dell'Interno, per l'acquisizione di parere sull'autorizzazione all'ingresso in carcere.

Il procedimento prevede l'invio alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento anche dei nominativi di tutti i rappresentanti di fede islamica autorizzati all'ingresso negli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 17 dell'ordinamento penitenziario.

Invero, è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il DAP e l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (U.CO.I.I.) per favorire l'accesso, nei plessi penitenziari, di tali figure che possano fornire un'adeguata assistenza spirituale ai prefati detenuti.

Questa soluzione è studiata per la necessità di poter condurre, all'interno dell'istituto penitenziario, la preghiera collettiva del venerdì e di tutelare il diritto dei detenuti di poter usufruire di una guida spirituale.

Va inoltre precisato che, quando si parla di emergenza delle tendenze alla radicalizzazione negli istituti, è necessario distinguere le seguenti categorie:

*I detenuti per reati di terrorismo o estremismo di natura politica-religiosa; (**terroristi**)*

*I detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), ma che condividono un'ideologia estremista e risultano carismatici nei confronti della popolazione detenuta (**leaders**);*

*I detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), facilmente influenzabili all'ideologia estremista (**followers**).*

L'individuazione di un processo di radicalizzazione in corso e l'esatto riconoscimento del tipo di classificazione, appare propedeutico ad una più idonea attività di depotenziamento (de radicalizzazione).

Infatti, i detenuti ristretti per reati di terrorismo sono assegnati nei circuiti Alta Sicurezza 2, che prevedono la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta con una conseguente impossibilità di porre in essere attività di indottrinamento e reclutamento.

Per quanto riguarda invece i soggetti appartenenti alla seconda categoria, cd. *leaders*, è indispensabile adottare idonee misure sia per impedire che persone più fragili, cd. *followers*, a loro vicine siano radicalizzate, al punto da accettare opinioni di estremismo violento che possano portare ad atti di terrorismo, che per individuare, gestire e reinserire i soggetti già radicalizzati.

Premesso quanto sopra, l'innalzamento della minaccia terroristica di matrice Jihadista ha indotto il D.A.P. ad adottare, nel corso degli anni, una serie di misure di controllo di carattere preventivo sempre più affinate, volte a contrastare la fenomenologia fondamentalista.

I risultati di tali attività vengono condivisi, in un'ottica di cooperazione, con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) e con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per le predette attività e per quelle connesse al fenomeno del rischio di radicalizzazione violenta in carcere, si avvale stabilmente del Nucleo Investigativo Centrale che raccoglie tutte le informazioni assunte dagli istituti penitenziari, relative al rischio di radicalizzazione di un soggetto, e sulla base di queste, oltre che prevenire e contrastare il fenomeno, fornisce, alle Direzioni degli Istituti Penitenziari, un valido supporto utile a discernere il fanatismo dalla legittima pratica religiosa e consentire alle stesse di intervenire con appositi correttivi, anche attraverso specifici processi di de-radicalizzazione.

Nello specifico, monitora sia i soggetti ristretti per reati di terrorismo internazionale, sia coloro che sono segnalati per presunte attività di proselitismo e di reclutamento.

L'analisi del fenomeno, condotta dal Nucleo Investigativo Centrale con la collaborazione delle articolazioni regionali e locali, si sviluppa su tre diversi livelli.

Il **primo livello** - classificato ALTO - che raggruppa i soggetti per reati connessi al terrorismo internazionale e quelli di particolare interesse per atteggiamenti che rilevano forme di proselitismo, radicalizzazione e/o di reclutamento.

Il **secondo livello** - classificato MEDIO - raggruppa i detenuti che all'interno del penitenziario hanno posto in essere più atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista e quindi, ad attività di proselitismo e reclutamento.

Il **terzo livello** - classificato BASSO - raggruppa quei detenuti che, per la genericità delle notizie fornite dall'Istituto, meritano approfondimento per la valutazione successiva di inserimento nel primo o secondo livello ovvero il mantenimento o l'estromissione dal terzo livello.

Il Nucleo Investigativo Centrale provvede, inoltre, ad analizzare i dati inerenti la vita intramuraria² ed i contatti con l'esterno³ di ogni detenuto, con cadenza mensile (*primo livello*) e con cadenza bimestrale (*secondo livello*).

Per ciò che attiene, invece, i soggetti che rientrano nel terzo livello, le Direzioni degli Istituti Penitenziari sono esortate ad inviare aggiornamenti solo quando emergano utili e tangibili notizie collegate al rischio di radicalizzazione e di proselitismo e che possano fornire significativi elementi per il successivo inserimento nel secondo o primo livello.

A tal proposito si segnala che le notizie di monitoraggio sono acquisite anche tramite l'applicativo n. 6 che, attraverso l'inclusione di nuovi campi informativi⁴, rende possibile una analisi mirata e più approfondita del soggetto.

Infine, non va sottaciuto che attraverso tale applicativo è possibile rilevare se un detenuto sottoposto a profilo di analisi, sanzionato disciplinarmente, si trovi in sezione a regime a custodia aperta o chiusa. Tanto al fine di aderire alle disposizioni del Capo del Dipartimento che prevedono lo spostamento del soggetto in un reparto a custodia chiusa, qualora si renda responsabile di comportamenti aggressivi o irrispettosi del regime penitenziario.

Va precisato che il monitoraggio consiste meramente in un'osservazione empirica attraverso la quale è possibile accertare la sua eventuale adesione ad idee estremiste, attuare procedure di *deradicalizzazione*⁵, o in caso di prossima scarcerazione di segnalazione alle Forze dell'Ordine sul territorio per attuare delle misure di prevenzione quali, ad esempio, la riservata vigilanza.

² Relazione comportamentale redatta dal personale di Polizia Penitenziaria, relazione di sintesi dell'area pedagogica, infrazioni disciplinari, ubicazione nella stanza detentiva, etc.

³ Flussi di corrispondenza epistolare, somme di denaro inviate e/o ricevute, colloqui visivi e telefonici e pacchi postali.

⁴ Attraverso una collaborazione tra l'ex Centro Elaborazione Dati del DAP ed il NIC, sono stati realizzati dei pannelli che consentono la visione in tempo reale di tutte le informazioni inserite nel sistema SIAP- AFIS ed inerenti la vita penitenziaria (disciplinari, relazioni dell'area giuridico-trattamentale, ubicazioni, etc) e i contatti con l'esterno (flussi di corrispondenza, colloqui, telefonate, etc. dei detenuti). Attualmente, su richiesta del NIC, il Servizio Informatico Penitenziario ha realizzato una modifica al sistema SIAP-AFIS che consente l'inserimento della relazione comportamentale anche da parte del personale di polizia penitenziaria.

⁵ Ad esempio la Direzione Generale Detenuti può disporre il trasferimento per decontestualizzare il soggetto da un ambiente che possa aver favorito la sua radicalizzazione violenta, oppure l'area educativa può intensificare i colloqui con il soggetto coinvolgendo anche gli esperti ex art 80 L 354/75, etc.

Per rendere più incisivo e capillare il contrasto al fenomeno sono stati predisposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria specifici moduli di formazione a partire dal 2010 e tuttora in atto.

Tali corsi sono riservati, non solo al personale di Polizia Penitenziaria, ma anche Comandanti dei Reparti, Direttori ed esperti ex art 80.

Non va sottaciuto, infine, che i detenuti sottoposti a profilo di analisi dal Nucleo Investigativo Centrale, sono segnalati allo staff multidisciplinare⁶ dell'istituto penitenziario di pertinenza, per la presa in carico e per l'individuazione di un'eventuale strategia di depotenziamento (**deradicalizzazione**).

Infatti, in Italia, il trattamento dei detenuti risponde ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto nei confronti dei quali, qualora condannati, è attuata una osservazione scientifica della personalità che rileva le eventuali carenze fisiopsichiche.

Attività di coordinamento, supporto ed informazione, vengono inoltre quotidianamente fornite dal Nucleo Investigativo Centrale del Corpo di Polizia penitenziaria che si occupa dello studio, della raccolta, dell'elaborazione e dell'analisi dei dati forniti dalle singole strutture penitenziarie.

In tale ottica, al fine di dotare gli Istituti di ulteriori spunti di riflessione, sono state fornite una serie di informazioni denominate "*indicatori sulla radicalizzazione*" che consentono di rilevare situazioni meritevoli di attenzione, come i cambiamenti fisici (modo di vestire, crescita della barba, etc) oppure comportamentali (intensificazione della preghiera, ostilità nei confronti del personale, etc.).

Questi elementi costituiscono dei validi strumenti conoscitivi e concorrono nella definizione del profilo personologico del detenuto potenzialmente esposto ad una azione di indottrinamento ideologico.

Tali indicatori, estrapolati dal manuale denominato "*Violent Radicalization – Recognition of and Responses to the Phenomenon by Professional Groups Concerned*" (elaborati sulla falsariga del modello sviluppato dal *New York City Department*), sono stati realizzati dagli Stati Membri dell'Unione Europea, nell'ambito di un progetto contro la radicalizzazione (Manuale sulla radicalizzazione violenta - Commissione europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2008), e celermente adattati alla realtà penitenziaria italiana.

Sostanzialmente, si tratta di elementi inerenti l'osservazione: della pratica religiosa, della routine quotidiana, dell'organizzazione della stanza detentiva, del comportamento con le altre persone e degli eventuali commenti sugli eventi politici e di attualità.

L'esperienza maturata nello studio di tale fenomeno ha evidenziato che i comportamenti tipici dei soggetti radicalizzati sono quelli di sfidare o comunque non riconoscere le autorità, evitare la vicinanza di detenuti non musulmani e soprattutto rifiutarne categoricamente la condivisione della camera detentiva, esporre simboli di gruppi terroristici (foto di bandiere o di combattenti, esecuzioni, etc.), esultare in occasione di calamità naturali nei paesi occidentali, o per attentati effettuati da gruppi terroristici, etc.

Grazie all'attività del N.I.C., nel 2017 sono stati emessi provvedimenti di espulsione nei confronti di **50** soggetti dimessi dai Penitenziari per fine pena per i quali era stata accertata un'adesione alle ideologie jihadiste.

⁶ Composta da educatori ed esperti in psicologia, criminologia cliN.I.C.a, pedagogia, servizio sociale e psichiatria.

Sono stati, altresì, sensibilizzati tutti gli istituti penitenziari a trasmettere ogni notizia di interesse alle competenti Autorità Giudiziarie.

Inoltre periodicamente il N.I.C. esegue uno studio dei dati riferiti ai soggetti "osservati"⁷ al fine di procedere ad una eventuale declassificazione del livello di analisi a cui sono sottoposti i soggetti.

Tale operazione, attraverso l'acquisizione di pareri, è attuata in sinergia con la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, i referenti regionali⁸ e i referenti locali⁹ e con gli Enti del CASA.

Nel merito, al fine di meglio indirizzare l'attività di referenti regionali e favorirli nelle loro attività di coordinamento dei referenti locali, il N.I.C. organizza frequenti incontri di coordinamento nei quali sono forniti aggiornamenti inerenti la minaccia terroristica ed eventuali nuove modalità di osservazione, nonché si discute di eventuali problematiche emerse nell'attività, valutando, altresì, nuove proposte operative.

I soggetti attualmente sottoposti al 1° livello di analisi sono complessivamente **242**, a cui si aggiungono **114** sottoposti al 2° livello e **150** al 3° livello, per un totale di **506** individui.

Dall'analisi eseguita dal N.I.C. risulta che al **10.10.2017**, dei detenuti monitorati, il **65%** ha una fascia d'età tra i 26 ai 41 anni, il **52%** ha una posizione giuridica definitiva e provengono principalmente dalla Tunisia (28%) e dal Marocco (27%).

Attualmente i detenuti ristretti per il reato di terrorismo internazionale, che rientrano tra il **242 1° livello** sono **62**, di cui 4 con posizione giuridica definitiva, 16 appellanti, 9 ricorrenti, 30 giudicabili, 2 con p.g. mista con definitivo e 1 con p.g. mista senza definitivo.

Dei 62 detenuti per reati di terrorismo, **19** sono ristretti presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 del Penitenziario di Rossano; **11** presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 di Nuoro; **26** presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 di Sassari; **1** presso la Casa Circondariale di Lecce, **1** presso la Casa Circondariale di Brescia, **2** presso la Casa Circondariale di Torino e **2** presso la Casa Circondariale di Ferrara.

Gli stessi sono separati dagli altri detenuti al fine di escludere non solo l'attività di proselitismo ed indottrinamento ideologico nei confronti di soggetti più vulnerabili, ma anche la nascita di pericolosi sodalizi con appartenenti ad altre consorterie criminali quali mafia, camorra ecc. nonché con i gruppi antagonisti atteso l'evidenziato rapporto epistolare.

Le risultanze di tali attività afferenti i *sottoposti ad analisi*, sono condivise, con l'Autorità Giudiziaria, qualora ci siano fatti di interesse investigativo e/o giudiziario, oltre che con i vertici dell'amministrazione penitenziaria e anche con tutte le Forze dell'Ordine e con le Agenzie Sicurezza Interna ed Esterna (AIS e AISE) all'interno del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.)¹⁰.

⁷ Si intendono il complesso dei detenuti sottoposti al 1°, 2° e 3° livello.

⁸ Sono istituti presso ogni Provveditorato Regionale.

⁹ Sono istituti presso ogni Istituto Penitenziario.

¹⁰ Il Casa è un tavolo permanente presieduto dal Direttore Centrale della Polizia di Prevenzione, nel cui ambito sono condivise e valutate le informazioni sulla minaccia terroristica interna ed internazionale. Vi prendono parte la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e le Agenzie di Sicurezza Interna ed Esterna. La composizione del Casa è stata formalizzata il 6 maggio 2004 con il Decreto del Ministero dell'Interno che ha disciplinato il Piano Nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica, nonché le procedure e le modalità di funzionamento dell'Unità di crisi.

A quanto sopra descritto, si aggiunge il controllo, da parte del N.I.C., dell'applicativo n. 24 denominato "*Terrorist Screening Center*" contenente i nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi sotto il profilo terroristico e segnalati da 80 paesi del mondo.

Attraverso la comparazione con i dati presenti nel sistema SIAP-AFIS è possibile rilevare, in tempo reale, se un detenuto ritenuto estraneo al fenomeno, o un familiare che effettua colloqui visivi o telefonici con il ristretto, sono stati, in realtà, segnalati da un altro Paese come pericolosi.

Questo rappresenta un considerevole passo in avanti nello scambio di informazioni a livello internazionale.

Inoltre, in occasione dei vari attentati, è stato istituito un protocollo operativo riservato che consente di allertare in tempo reale tutte le sedi Penitenziarie in ordine alla sensibilizzazione del personale di Polizia penitenziaria a proseguire nell'attività di osservazione per individuare eventuali segni di radicalizzazione o di proselitismo.

I detenuti emersi in tale ambito come "facinorosi" vengono inseriti nel monitoraggio, insieme ai soggetti segnalati dagli Istituti Penitenziari per aver mostrato adesione o compiacimento per gli attentati o nelle cui camere detentive sono stati rinvenuti simboli riconducibili ai gruppi terroristici di *Al Qaeda* o dell'*Isis* o ad aggregazioni ad essi affiliati.

In particolare, le Direzioni sono state esortate a comunicare le notizie penalmente rilevanti alle Autorità Giudiziarie competenti ed è stato disposto di prestare la massima attenzione all'eventuale circolazione nelle sezioni di materiale di stampo jihadista.

In aggiunta alle misure di allertamento, dal 14 dicembre 2015, l'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo, al fine di coadiuvare le attività dello studio del fenomeno da parte del Nucleo Investigativo Centrale, ha introdotto nell'applicativo "*Eventi Critici*"¹¹ la categoria "*rischi di proselitismo e radicalizzazione*", nella quale il personale degli Istituti inserisce tutti gli avvenimenti e comportamenti significativi sotto il profilo della radicalizzazione e del proselitismo, consentendo così, a questa Amministrazione, una visione in tempo reale.

Il dato generale, tuttavia, viene necessariamente "filtrato" attraverso le ulteriori informazioni, richieste alle sedi penitenziarie interessate, così da poter individuare il livello di rischio e disporre ulteriori mirate attività di ed al fine anche di valutare un eventuale segnalazione al C.A.S.A.

Contestualmente alle attività descritte ed al fine di ottenere un quadro generale del fenomeno connesso al terrorismo islamico in ambito penitenziario, il Nucleo Investigativo Centrale assicura, periodicamente, un censimento inerente i seguenti aspetti:

i locali adibiti a luoghi di culto (Moschee) nei penitenziari;

gli incontri casuali quali i passeggi, la socialità, etc.;

la preghiera svolta nella camera detentiva;

¹¹ Tale applicativo è gestito dalla Sala Situazioni dell'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo, istituita per realizzare il collegamento telematico tra l'Amministrazione centrale e gli istituti penitenziari e che ha il compito di analizzare tutte le situazioni d'emergenza. In particolare il sistema Eventi Critici permette l'acquisizione in tempo reale di fatti significativi distinti per grado di criticità.

le figure interne che durante la professione della fede si propongono come conduttori di preghiera (imam);
i detenuti che si propongono, nei confronti della Direzione, come portavoce o paladini delle istanze degli altri detenuti (promotori);
i detenuti convertiti;
i soggetti esterni autorizzati all'accesso in carcere per dirigere la preghiera (imam esterni);
i mediatori culturali;
gli assistenti volontari.

Fino al 2016, tali informazioni venivano raccolte annualmente, tuttavia dal 2017 il Sistema Informatico Penitenziario, in collaborazione con il NIC, ha realizzato l'applicativo n. 28 denominato *esercizio della fede religiosa negli istituti*, che consente la visualizzazione dei dati in tempo reale.

Il sistema di analisi delle predette informazioni provenienti dal contesto penitenziario è basato sull'osservazione cioè sul "registrare ciò che si vede" e sull'analisi e monitoraggio del fenomeno.

L'analisi di tale complessa e articolata attività di monitoraggio ha riguardato **190**¹² istituti ed ha permesso di rilevare che fanno accesso negli Istituti Penitenziari **25** soggetti che rivestono la figura di Imam e sono pertanto accreditati presso il Ministero dell'Interno, **34** mediatori culturali e **41** assistenti volontari, ai sensi degli artt. 17 e 78 O.P.

Questo censimento, al 10 ottobre u.s. ha rilevato, altresì, una presenza di **57.737**¹³ detenuti di cui **19.859** stranieri.

Sulla base delle nazionalità di appartenenza dei detenuti si è potuto, inoltre, stimare che circa **12.567** provengono da Paesi tradizionalmente di religione musulmana.

Attraverso una verifica più approfondita si è inoltre constatato che, tra i detenuti di origine musulmana, ben **7.169** sarebbero "praticanti", ossia effettuano la preghiera attenendosi ai dogmi della propria religione, mentre **5.398** sembrerebbero non essere interessati a tali dinamiche. Per quanto attiene ai "praticanti", **97** di essi rivestono la figura di Imam, conducendo pertanto la preghiera, **88** si sono posti in evidenza come promotori e **44** si sono convertiti all'islam durante la detenzione.

Si è ritenuto opportuno acquisire, contestualmente a quanto già menzionato, una dettagliata relazione su tutti i detenuti che rivestivano la figura di imam, di promotori o che comunque si sono convertiti all'Islam, tenendo conto degli indicatori sulla radicalizzazione forniti, da questo Nucleo Investigativo, a tutti i Penitenziari e rappresentati nei precedenti capitoli.

Infine, sono state realizzate delle schede di approfondimento per tutti i soggetti risultati di particolare interesse sotto il profilo di un'eventuale processo di radicalizzazione violenta.

¹² Rispetto all'anno 2015 si è avuta un'ulteriore riduzione del numero degli Istituti dovuta alla chiusura di alcune strutture.

¹³ Dato in continua modificazione atteso il turnover dovuto alle scarcerazioni ed alle nuove carcerazioni.

LE AZIONI INTRAPRESE E PROGETTATE CON RIFERIMENTO ALL'ESECUZIONE CARCERARIA E AI PROGRAMMI TRATTAMENTALI, ALL'ISTRUZIONE, ALLA SALUTE ED AL LAVORO DEI DETENUTI

Nel corso degli ultimi anni, la Direzione Generale Detenuti e Trattamento si è impegnata a fornire impulso e supporto ai Provveditorati Regionali e agli Istituti allo scopo di dare nuovo slancio alle attività di osservazione e trattamento.

A decorrere, infatti, dal 2003 ha emanato a tale scopo diverse circolari ed elaborato diversi progetti riguardanti gli aspetti organizzativi ed il funzionamento delle aree educative degli Istituti e degli Uffici del Trattamento dei Provveditorati, nonché la metodologia di lavoro dell'*équipe* di osservazione, i rapporti con la Magistratura di Sorveglianza, l'operatività del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica e, infine, la partecipazione della Polizia penitenziaria al Trattamento.

A tale attività di pianificazione e controllo su tutti gli istituti del territorio nazionale sono risultati e risultano di notevole supporto i Progetti d'Istituto, annualmente redatti dalle Direzioni, ed i Piani Territoriali Unitari, elaborati dai PRAP.

Infatti, con le circolari sulla rivisitazione della professionalità dell'Educatore - oggi Funzionario Giuridico Pedagogico (GDAP-0438879 del 27/10/2010) – sul Progetto d'Istituto (GDAP-0024103 del 20/01/2011) e, infine, nella demarcazione delle linee guida per la "Sorveglianza Dinamica" (GDAP-0260212 del 22/07/2013), si è cercato di ipotizzare una metodologia di intervento in grado di offrire opportunità di cambiamento e trasformazione nel rispetto dei bisogni e delle aspirazioni della persona detenuta.

5.1. Attività di istruzione e formazione

In data 23 maggio 2016 è stato rinnovato il protocollo d'intesa col MIUR con l'obiettivo sia di dare continuità al *Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi minorili della Giustizia*, sia di favorire l'applicazione del Decreto interministeriale 12 marzo 2015 "*Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti*".

Con queste ultime linee guida sono state definite le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento dell'istruzione degli adulti, a norma dell'art. 11 comma 10 del D.P.R. 29 ottobre 2012 n.263 "*Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

Il citato Regolamento ha infatti introdotto importanti cambiamenti nell'assetto organizzativo e didattico dei percorsi di istruzione destinati ai soggetti adulti, declinando gli interventi istruttivo/formativi attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale della persona, la ricostruzione della storia individuale ed il riconoscimento delle competenze/conoscenze acquisite.

Al fine di dare migliore realizzazione al rinnovato Protocollo d'intesa, il *Comitato Paritetico Nazionale* ha redatto – per il biennio 2016/2017 - un *“Piano annuale delle attività a.s. 2016-2017”*, teso a sviluppare alcuni dei punti del Protocollo, allo scopo di implementare la collaborazione inter istituzionale, di promuovere il nuovo assetto didattico/organizzativo del sistema di Educazione degli Adulti, di favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi (Educazione degli Adulti/formazione professionale).

Di seguito si riportano gli ultimi dati sull'istruzione raccolti e pubblicati dalla Sezione Statistica, relativi all'anno scolastico 2015 – 2016.

| A.S. 2015 -2016 | N° CORSI | UOMINI | DONNE | di cui STRANIERI |
|-------------------------------|-----------------|---------------|--------------|-------------------------|
| CILS/ALFABETIZZAZIONE | 213 | 2907 | 137 | 2963 |
| SCUOLA PRIMARIA | 230 | 2673 | 265 | 2346 |
| SCUOLA SECONDARIA DI 1° GRADO | 319 | 3905 | 231 | 2137 |
| SCUOLA SECONDARIA DI 2° GRADO | 714 | 7847 | 196 | 1961 |

L'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena si completa con i corsi di livello universitario i quali - seppur destinati ad un numero minoritario di persone - sono il frutto di formali accordi tra l'Amministrazione Penitenziaria e le Università, determinando la creazione di “poli universitari interni”, cioè di specifiche sezioni detentive destinate ai reclusi iscritti a corsi universitari.

In ogni caso, tutti i soggetti reclusi in possesso dei requisiti di legge possono iscriversi ad un corso universitario, anche in assenza di un “polo universitario interno”.

A tal proposito, si riportano i dati raccolti dalla Sezione Statistica, relativi ai detenuti iscritti all'Università nell'anno 2016, che comprendono sia gli iscritti a poli universitari sia i detenuti iscritti individualmente.

| Anno di riferimento | UOMINI | DONNE | di cui STRANIERI |
|----------------------------|---------------|--------------|-------------------------|
| 2016 | 494 | 17 | 71 |

Per quel che concerne la formazione professionale, momento fondamentale per l'acquisizione di competenze specifiche che possano aiutare la persona reclusa in un corretto reinserimento nel mondo lavorativo esterno al carcere, si riportano i dati pubblicati dalla Sezione Statistica per l'anno 2016.

| Anno 2016 | n° Corsi | Uomini | Donne | di cui stranieri |
|-----------------------|-----------------|---------------|--------------|-------------------------|
| Corsi attivati | 120 | 1298 | 65 | 469 |
| Corsi terminati | 94 | 1018 | 37 | 355 |
| Detenuti/e promossi/e | | 769 | 16 | 283 |

5.2. Attività culturali, ricreative e sportive

Per quel che riguarda le attività culturali, oltre ai numerosi concorsi di prosa e poesia che vengono diffusi su scala nazionale su proposta di enti e soggetti pubblici e privati, si segnalano le seguenti iniziative.

Anche nel 2017 sta proseguendo la collaborazione – avviata sin dal 2001 - con l'Associazione *Medfilm Festival onlus*, attraverso la partecipazione alla rassegna MEDFILM Festival nata allo scopo di incentivare la conoscenza, la comprensione ed il rafforzamento delle relazioni sociali ed umane tra i paesi euro mediterranei.

Gli Istituti penitenziari coinvolti nel corso delle diverse edizioni del Festival hanno partecipato sia come “giuria interna” per la valutazione dei film in concorso nell’ambito del premio *Methexis*, sia con materiali audiovisivi di propria produzione i quali sono stati proiettati - fuori concorso - presso le sedi del festival nella città di Roma, in una speciale rassegna denominata “*Corti dal carcere*”. Anche per l’anno 2017 l’Associazione *MEDFILM Festival* ha chiesto la partecipazione dell’amministrazione penitenziaria al Progetto *Methexis*, che vedrà i detenuti di un Istituto penitenziario costituire una “giuria interna” per la proclamazione del cortometraggio vincitore ed altri Istituti penitenziari partecipare alla rassegna “*Corti dal carcere*” con materiale audiovisivo autoprodotta.

In data 27 maggio 2015 è stato siglato un protocollo tra DAP e Fondazione Giuseppe Sciacca per la promozione del “*Premio internazionale Giuseppe Sciacca*”, con la finalità di diffondere, migliorare e promuovere una cultura di attenzione in favore della pacifica convivenza tra i popoli, volta a migliorarne le tutele e i diritti, congiuntamente ad altri attori, istituzionali e non.

In particolare, la citata Fondazione, nella speciale sezione del Premio denominata “*Beato Carlo I*” ha previsto, per ogni annualità, una o più borse di studio per il valore totale di 500,00 euro, da destinare ai giovani adulti dell’area penale che con i loro elaborati hanno dato un contributo per la valorizzazione dei temi della pace e dei diritti non negoziabili della persona umana. Il Premio è giunto alla sua terza edizione.

Anche nel 2017 la Direzione Generale ha accolto l’invito dei referenti della *MyLifeDesign Foundation* a realizzare il progetto “*Dialoghi sul perdono*” con le persone in esecuzione pena, mediante il coinvolgimento di alcuni Istituti penitenziari del territorio nazionale in parallelo con gli studenti delle scuole secondarie superiori, al fine di sperimentare momenti di incontro e riflessione congiunti.

Il progetto in questione ha l’obiettivo sia di stimolare un nuovo approccio ed una diversa comprensione del significato del perdono come dono, accettazione e inclusione dell’altro da sé, sia di far nascere una nuova visione rispetto alla percezione della colpa e del suo superamento. L’intenzione è quella di creare un ponte tra due componenti della società percepite come antitetiche e distanti: da un lato i ragazzi futuro della società, dall’altro i detenuti destinatari di un futuro incerto e difficile anche a causa di una società che li respinge. Il progetto è alla sua seconda edizione.

Infine, sempre in tema di valorizzazione degli aspetti culturali dei soggetti in esecuzione pena, è stato siglato – l’11 aprile 2013 con validità triennale - un protocollo d’intesa per la “*Promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti penitenziari*” di concerto con l’Associazione Italiana biblioteche, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. l’Unione delle Province d’Italia. Il citato protocollo è attualmente in fase di rinnovo.

Per quel che concerne la promozione delle attività artistico/creative, in particolare quelle teatrali, si segnala che è in corso di elaborazione un protocollo d'intesa tra DAP e *Conferenza Stato, Regioni e Province autonome*, al fine di sostenere e promuovere la diffusione delle esperienze teatrali all'interno degli Istituti penitenziari.

Rispetto alle iniziative volte a promuovere la pratica sportiva all'interno degli istituti penitenziari quale esperienza trattamentale in grado di promuovere il benessere e l'integrità psico-fisica dei soggetti in esecuzione di pena mediante la valorizzazione della corporeità, l'acquisizione di abilità motorie e sportive, l'abbattimento delle tensioni indotte dalla detenzione, la valorizzazione delle potenzialità soggettive e relazionali, si segnalano le ultime sottoscrizioni di protocolli d'intesa con Enti sportivi: in data 11 giugno 2015 con il Centro Sportivo Italiano (CSI), in data 10 febbraio 2016 con l'Unione Italiana Sport per tutti (UISP) ed in data 26 ottobre 2016 con l'Unione Sportiva ACLI (US ACLI).

Di seguito si riporta il numero delle attività ricreative, culturali e/o sportive realizzate negli Istituti penitenziari nell'anno 2016 (dati raccolti dalla Sezione Statistica).

| Anno | Numero delle attività ricreative culturali e/o sportive realizzate |
|------|--|
| 2016 | 3948 |

5.3. Le azioni intraprese e progettate con riferimento alla salute dei detenuti

Fin da subito, si segnala che la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento ha partecipato ai lavori del Tavolo 10 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, promossi dal Ministro. In particolare, il progetto proposto dal Tavolo n. 10 per lo sviluppo della telemedicina in carcere, è stato assunto dal Ministero come proposta di attività per l'implementazione della informatizzazione del circuito di detenzione italiano da prospettare alle Regioni come supporto ed integrazione ai relativi Fascicoli Sanitari Elettronici – F.S.E. - delle medesime. Tale scelta consente di assicurare la tempestività della cura per i pazienti detenuti e di ridurre l'impegno dell'amministrazione penitenziaria nelle traduzioni dei detenuti nei luoghi esterni di cura. La Legge 28 dicembre 2015, n. 208, legge di stabilità relativa all'anno 2016, nell'art. 1 comma 544, aveva previsto un apposito finanziamento per la realizzazione di un sistema di gestione di un servizio di telemedicina in ambito penitenziario, sia adulto che minorile in collaborazione con Federsanità ANCI. La convenzione in esame è stata sottoscritta in data 4 agosto 2016 dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dal Capo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità e dai rappresentanti di Federsanità ANCI. Di particolare rilievo risultano i contatti del gruppo di lavoro con i dirigenti e funzionari del Garante per la protezione dei dati personali volti a chiarire l'accessibilità da parte del personale penitenziario ai dati sensibili sanitari dei detenuti, per il corretto svolgimento della funzione istituzionale.

È già conclusa la concreta verifica del progetto presso la Casa di Reclusione di Rossano e a breve sarà possibile proporre l'estensione dell'iniziativa ad altre Regioni, per raggiungere il maggior numero possibile di Aziende Sanitarie Locali e istituti penitenziari del territorio nazionale.

La Direzione generale detenuti e trattamento ha collaborato all'elaborazione della convenzione di proroga dei tempi per la realizzazione del progetto in argomento entro i prossimi due anni.

Per quanto si riferisce alle azioni progettuali nel campo della salute dei detenuti, la Direzione generale detenuti e trattamento ha continuato a monitorare l'attuazione dell'Accordo recante "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali", approvato dalla Conferenza Unificata in data 22 gennaio 2015 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 18 marzo 2015, che fornisce indicazioni alle Regioni e alle ASL per assicurare l'omogeneità dell'assistenza sanitaria alle persone detenute negli istituti penitenziari del territorio nazionale attraverso la realizzazione di "reti regionali e nazionali", volte ad assicurare l'assistenza sanitaria alle persone detenute negli istituti penitenziari del territorio, attraverso un sistema articolato di servizi sanitari con caratteristiche di complessità organizzativa e funzionale crescenti. L'atto è in linea con la richiesta della Corte EDU di adozione di un piano generale per evitare trattamenti inumani e degradanti per condizioni di detenzione incompatibili con lo stato di salute del detenuto.

Molto attiva e sempre più efficace nel tempo risulta la collaborazione con i coordinatori delle reti sanitarie penitenziarie regionali, figure istituite dalle Regioni presso ogni Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria in attuazione dell'Accordo del 2015, soprattutto in materia di trasferimenti dei detenuti per motivi di salute, per assicurare l'assistenza sanitaria e la continuità delle cure alle persone detenute nelle Regioni di residenza. Tale collaborazione consente di sviluppare ogni possibile sinergia operativa nell'interesse della persona detenuta, in coerenza con la metodologia dei trasferimenti dei detenuti per motivi di salute delineata nell'Accordo del 22 gennaio 2015. Particolarmente rilevante è stata l'azione della Direzione generale detenuti e trattamento per l'apertura di talune strutture sanitarie penitenziarie.

Decisiva, infatti, è stata l'azione di impulso per l'apertura di un Servizio ad Assistenza Intensificata SAI ex CDT, con annesso un reparto per persone con ridotta capacità motoria, nonché una Articolazione per la Tutela della Salute Mentale, presso la Casa Circondariale di Catanzaro, per un totale di n. 40 posti letto. Anche il tema relativo alle persone detenute con limitazioni funzionali ha formato oggetto di un approfondimento che ha richiesto interventi specifici in conformità alla normativa vigente soprattutto nella realizzazione di ambienti adeguati e in tema di formazione di detenuti. Su tale solco, i Provveditori Regionali e le Direzioni penitenziarie stanno promuovendo presso le Regioni e le ASL l'organizzazione di corsi di *care-givers* con l'obiettivo di formare detenuti lavoratori con competenze adeguate secondo il modello di "*care-givers*" familiare per assicurare alle persone detenute con disabilità l'assistenza comprendente l'igiene della persona, l'aiuto nel movimento e la mobilità in relazione alla limitazione motoria, le modalità di relazione, l'alimentazione del paziente, le forme di allerta e di intervento per le emergenze. Positive sono state le risposte da parte delle Regioni e delle ASL.

5.3.1 *L'intervento dell'Amministrazione Penitenziaria in tema di tossicodipendenza– 2015, 2016 e 2017*

La presa in carico della tossicodipendenza in carcere è stata la prima area di intervento sanitario trasferita alle Regioni. Infatti, fin dall'inizio degli anni '90 il T.U. 309/90 aveva affidato ai servizi sanitari territoriali esterni – Sert - l'assistenza e la cura dei soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione. Successivamente, la riforma della sanità penitenziaria ha previsto il transito delle funzioni relative alla tossicodipendenza alle Regioni ancor prima del trasferimento di tutte le altre funzioni di sanità penitenziaria. Pertanto, a far data dal 1.1.2000, la competenza sulla tossicodipendenza è transitata al Servizio Sanitario Nazionale in applicazione dell'art.8,

comma 1 del d.lgs. 230/99; i Servizi per le tossicodipendenze delle Aziende Sanitarie Locali sono attivi in tutti gli istituti penitenziari. Nell'ottica degli interventi a favore della salute delle persone tossicodipendenti detenute all'interno degli Istituti Penitenziari, l'Amministrazione agisce in sinergia con il Servizio Sanitario Nazionale. In linea con le indicazioni contenute nelle Convenzioni delle Nazioni Unite, le attività che si svolgono all'interno dei penitenziari sono orientate verso la ricerca di soluzioni esterne per i detenuti tossicodipendenti in possesso dei requisiti giuridici per l'ammissione a programmi ambulatoriali presso i Sert o presso le Comunità Terapeutiche, sia in misura cautelare, che nella forma della misura alternativa alla detenzione.

Allo scopo di rendere sempre più la detenzione una opportunità per le persone tossicodipendenti, negli anni 2014-2015 sono stati sottoscritti dal Ministro per la Giustizia protocolli di intesa, rispettivamente con le Regioni Campania, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Lombardia. Altri due protocolli erano stati firmati dall'ex Ministro Cancellieri con l'Emilia Romagna e la Toscana. Le intese sono finalizzate a consolidare la collaborazione interistituzionale tra l'Amministrazione penitenziaria, gli Enti locali e la Magistratura di sorveglianza per realizzare le previsioni costituzionali in materia di reinserimento delle persone in esecuzione penale, dedicando una particolare attenzione a quei soggetti che a causa della loro condizione di tossicodipendenza, necessitano di speciali percorsi riabilitativi, rieducativi e di reinserimento sociale e lavorativo. A far data dal mese di luglio 2016, la Direzione Generale ha monitorato lo stato di attuazione dei protocolli da parte delle Regioni, soprattutto con riferimento al potenziamento delle capacità recettive delle comunità residenziali, anche di tipo terapeutico, idonee ad ospitare agli arresti domiciliari o in misura alternativa alla detenzione soggetti in esecuzione penale.

Occorre segnalare, più in generale, che il Dipartimento sta promuovendo fortemente un **incremento, a livello europeo, della trasparenza nella trasmissione di dati statistici** da parte delle diverse Amministrazioni omologhe, al fine di poter ottenere una sempre maggiore comparabilità e chiarezza dei dati penitenziari.

5.4. Attività religiosa e di volontariato

Per quanto concerne l'attività religiosa, vi è sempre stata da parte dell'Amministrazione penitenziaria, costante attenzione nell'assicurare a tutti i detenuti, di qualunque fede, la possibilità di praticare il proprio culto anche mettendo a disposizione, ove possibile, appositi locali.

Negli istituti penitenziari l'assistenza religiosa è dunque assicurata per tutti i culti, ferma restando la presenza di un Cappellano cattolico per ogni istituto penitenziario.

Per i culti diversi dalla religione cattolica, i relativi ministri possono accedere negli istituti penitenziari mediante due modalità:

i ministri di culto che appartengono alle Confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato Italiano, possono accedere negli istituti "senza particolare autorizzazione" secondo le rispettive Leggi d'Intesa ed ai sensi dell'art. 58 del Regolamento di Esecuzione della Legge 354/75;

i ministri di culto che appartengono a Confessioni che non hanno stipulato alcuna Intesa con lo Stato, accedono negli istituti penitenziari previo Nulla Osta rilasciato dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno.

I rapporti con il predetto Dicastero, sono curati dall'Ufficio II della Direzione Generale Detenuti e Trattamento.

Negli ultimi anni, essendo notevolmente aumentata la presenza di detenuti stranieri, soprattutto di fede islamica, è cresciuta di pari passo, da parte degli stessi detenuti, la richiesta di assistenza religiosa di tale culto che, in tal caso, è curata da Imam autorizzati con Nulla Osta del Ministero dell'Interno.

Sempre per facilitare la pratica del culto ai detenuti di fede islamica, in data 5 novembre 2015 è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il DAP e l'UCOII (Unione delle Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia).

Si rappresenta, infine, sempre in riferimento ai detenuti stranieri, la presenza di una minoranza di detenuti di fede ortodossa seguiti da sacerdoti di tale religione, autorizzati dal Ministero dell'Interno. Possono tuttavia accedere "senza particolare autorizzazione" i ministri della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia, grazie all'Intesa che tale Confessione ha stipulato con lo Stato Italiano con legge n. 126 del 30 luglio 2012.

Nel 2015 l'Unione Buddista Italiana, a seguito di stipula d'Intesa con lo Stato Italiano, ha trasmesso per la prima volta un elenco dei propri monaci che è stato diramato ai PRAP dalla Direzione generale detenuti e trattamento.

Sono in totale circa 1.300 i ministri di culto delle varie religioni autorizzati all'accesso negli istituti penitenziari.

Oltre ai ministri di culto, frequentano gli istituti penitenziari numerosi assistenti volontari autorizzati sia ai sensi dell'art. 78 O.P., rilasciato dai Provveditorati Regionali, sia ai sensi dell'art. 17 O.P. rilasciato dai Magistrati di Sorveglianza competenti per territorio.

Numerosi sono i volontari appartenenti ad Associazioni di carattere religioso o, comunque, socio-umanitario. Le Associazioni, tramite i loro membri, operano quotidianamente negli istituti penitenziari di tutto il territorio nazionale, con iniziative che vanno dal sostegno alle attività scolastiche e di formazione professionale, alle attività lavorative, fino ad attività di sostegno alla persona.

L'attività di volontariato è svolta in stretta collaborazione con gli operatori penitenziari.

Dai dati ufficiali del DAP risulta che al 31/12/2016 (ultimo dato disponibile), operavano negli istituti 1.299 volontari autorizzati ai sensi dell'art. 78 O.P. e 14.660 autorizzati ai sensi dell'art. 17 O.P.

5.5. Lavoro e formazione professionale

L'Amministrazione penitenziaria ha sempre curato con particolare attenzione il tema del lavoro penitenziario, sia con riferimento alle attività svolte alle dipendenze della stessa Amministrazione, sia incentivando la presenza di cooperative ed aziende esterne all'interno degli istituti penitenziari. Il lavoro, infatti, è l'elemento cardine ai fini del reinserimento sociale della popolazione detenuta.

Nel corso del 2017 è stata particolarmente attenta l'opera di sensibilizzazione rivolta ai Provveditorati Regionali, sottolineando la necessità di tenere stretti contatti con il territorio, ponendo attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni.

Da sottolineare come nell'ultimo anno sia aumentato il numero totale dei detenuti lavoratori:

15.272 al 30 giugno 2016

17.536 al 30 giugno 2017

Deve essere evidenziato che in data 23 maggio 2017 la Commissione per la rideterminazione delle mercedi (art. 22 O.P.) ha approvato le tabelle di rivalutazione della retribuzione dei detenuti e che, dal mese di ottobre, a conclusione della procedura di aggiornamento della piattaforma informatica dedicata (SICO), le retribuzioni sono aggiornate ai 2/3 dei vigenti contratti nazionali di lavoro, con un aumento medio dell'83% del compenso dovuto ai detenuti.

Per incentivare la presenza del mondo imprenditoriale e cooperativistico è proseguita la collaborazione con le associazioni di categoria legate al mondo della cooperazione sociale (*Federsolidarietà-Confcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà*) e, in tale contesto, sono state tenute delle riunioni con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della Legge 193/2000, cd. *Smuraglia*, che prevede sgravi fiscali e contributivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari.

In tema di legge *Smuraglia*, con l'emanazione del nuovo regolamento (D.M. 148 del 14.7.2014) la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha richiesto, ma ancora non ha avuto riscontro, all'Agenzia delle Entrate un collegamento al sistema *Siatel.2 punto fisco*, al fine di consentire all'Amministrazione di effettuare controlli sulla corrispondenza tra il credito di imposta concesso ai singoli soggetti imprenditoriali e quanto effettivamente da loro utilizzato nel corso dell'anno.

È proseguita l'attività di monitoraggio trimestrale dei crediti fruiti dalle cooperative e dalle imprese che operano all'interno di istituti penitenziari.

Con riferimento al numero dei detenuti impegnati alle dipendenze di soggetti esterni all'Amministrazione, sia all'interno degli istituti che in art. 21 O.P., per i quali i datori di lavoro fruiscono delle agevolazioni fiscali e contributive previste dalla legge 193/2000, essi sono stati nel corso del 2016 (ultimo dato disponibile) 1434, in aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Il Dipartimento, inoltre, ha continuato a promuovere, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo nonostante l'esiguità dei fondi a disposizione sul pertinente capitolo di bilancio. I detenuti impegnati in attività di tipo agricolo e zootecnico presso le colonie penali di Is Arenas, Isili, Mamone, Gorgona e presso numerosi tenimenti agricoli annessi ad istituti penitenziari risultano essere 342 a giugno del 2017, in aumento rispetto allo stesso periodo del precedente anno.

I recenti dati sui detenuti lavoranti (situazione al 30 giugno 2017) evidenziano che sono ammessi al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria 15.241 detenuti, alle dipendenze di imprese e cooperative 2.295 detenuti e di questi, 936 sono impegnati all'interno degli istituti, 801 sono ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P., mentre 558 sono ammessi al regime della semilibertà.

LE AZIONI INTRAPRESE E PROGRAMMATE SUL VERSANTE DELLA COOPERAZIONE ISTITUZIONALE CON LE REGIONI, GLI ENTI TERRITORIALI ED ALTRE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, AI FINI DEL TRATTAMENTO DEI DETENUTI

L'Amministrazione Penitenziaria partecipa, altresì, all'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali, cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo ed al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020.

Ed in particolare, nell'ambito del PON Inclusione, partecipa alla realizzazione del progetto lavoro intramurario, in coordinamento con la Direzione Generale per le politiche di coesione del Ministero della Giustizia, volto ad incrementare le opportunità lavorative per la popolazione detenuta ed alla definizione di un modello di intervento per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti che assicuri standard uniformi a livello nazionale, in termini di efficienza e di efficacia.

Per quanto riguarda il PON Legalità ed il Fondo Sicurezza l'Amministrazione Penitenziaria è componente effettivo dei rispettivi Comitati di Sorveglianza, che si occupano della gestione e controllo delle progettualità da realizzare nell'ambito dei predetti programmi.

Secondo le linee di indirizzo fornite dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, la maggior parte delle progettualità cofinanziate con i fondi strutturali europei sono realizzate a livello locale, attraverso la partecipazione delle articolazioni periferiche del Dipartimento all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali FSE 2014-2020, in accordo con le rispettive Autorità di gestione. Le progettualità cofinanziate sono dirette in via prioritaria all'inclusione sociale della popolazione detenuta, sia attraverso attività di riqualificazione professionale, che di tirocinio e di inserimento nel mercato del lavoro.

Dal recente monitoraggio effettuato presso le articolazioni periferiche risultano finanziate diverse iniziative progettuali che mettono in risalto il pieno coinvolgimento della rete socio-istituzionale territoriale nell'azione di reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale.

Sono stati in particolare messe a bando dalle Autorità di gestione regionali risorse (Fse) pari a € 33.437.466,00 per la realizzazione di progetti di reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, nei quali l'Amministrazione Penitenziaria a livello locale è pienamente coinvolta sia in fase di programmazione e selezione delle progettualità, che in fase di realizzazione degli interventi.

LE AZIONI INTRAPRESE NELL'AMBITO DELLA PROGETTAZIONE AMMESSA A FINANZIAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria partecipa attivamente alla realizzazione della programmazione comunitaria 2014-2020 ed è promotore di alcune iniziative progettuali cofinanziate direttamente dalla Commissione Europea con l'obiettivo di approfondire, a livello transnazionale, tematiche di particolare interesse in ambito penitenziario.

Nello specifico, l'Amministrazione è capofila di partenariati europei, gestendo, tramite gruppi di progetto interdipartimentali, le seguenti iniziative:

Progetto europeo RASMORAD P&P *"Raising Awareness and Staff MObility on violent RADicalisation in Prison and Probation Services"*.

Progetto biennale 2017-2019 per la prevenzione della radicalizzazione violenta in contesti carcerari e di *probation*. Al progetto della durata di due anni, a decorrere dal 1/1/2017, hanno aderito in qualità di partner europei: ISISC – Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (Partner Scientifico) - Amministrazione penitenziaria del *probation* della Romania, del Portogallo, della Bulgaria, della Francia, del Belgio e di Cipro; l'UCOII – Unione della Comunità Islamiche in Italia, Università di Timisoara – Romania – Centro rumeno per gli Studi Penitenziari, IPRS – Istituto psicoanalitico per la ricerca sociale, EXIT Italia Onlus. Gli ambiti di intervento previsti sono: prevenzione della radicalizzazione all'interno delle carceri; sviluppo di una metodologia di valutazione del rischio; promozione di misure alternative al carcere. Nel 2017 sono stati realizzati i *Workshop* tematici previsti dal progetto. In particolare le tematiche hanno riguardato: le modalità di gestione del detenuto "già radicalizzato" e a rischio radicalizzazione ed il *risk assessment*.

Sul sito internet del Ministero della Giustizia e sul sito internet dedicato al progetto(www.rasmorad.org) è in corso di pubblicazione tutta la documentazione prodotta con il progetto.

E' stato, altresì, approvato recentemente dalla Commissione Europea il progetto denominato TRAIN TRAINING *"Transfer Radicalisation Approaches in Training"*, presentato unitamente al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in risposta ad una nuova *call* JUST–JCOO-TERR- AG-2016 *"Action grants to support National or trans-national projects regarding the criminal justice response to prevent radicalisation leading to terrorism an violent extremism"* in continuità al progetto RASMORAD P&P. Sono partner di progetto l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Università Cattolica del Sacro Cuore, l'Istituto Superiore Internazionali di Scienze Criminali, la Scuola Superiore della Magistratura, il Ministero dell'Interno, l'Istituto di Formazione giudiziaria (Belgio), la Direzione Generale dell'Esecuzione delle Sentenze (Bulgaria), l'Università degli Studi di Padova.

L'attività progettuale dell'amministrazione penitenziaria si sostanzia anche nella partecipazione ad iniziative a cofinanziamento europeo, presentate da altri Enti pubblici o privati, qualora si ritenga che esse perseguano obiettivi di interesse.

A tal proposito si segnalano i seguenti progetti:

TRIVALENT (*Terrorism pReventlon Via rAdicalisation countEr-NarraTive*)

Gli obiettivi che il progetto si prefigge sono:

sviluppare, sulla base di uno studio multidisciplinare, modelli multidimensionali per la comprensione delle cause prime della radicalizzazione violenta e delineare una serie di indicatori per l'intercettazione precoce del fenomeno;

all'interno di questa cornice teorica, valutare i punti di forza e quelli di debolezza delle differenti politiche di contrasto alla radicalizzazione, attraverso un'analisi comparativa finalizzata alla definizione di raccomandazioni e linee guida indirizzate a differenti tipologie di individui radicalizzati;

costruire strumenti per l'analisi dei codici comunicativi usati sul web da gruppi estremisti, con lo scopo di delineare delle strategie comunicative per diffondere narrative alternative e contro-narrative;

promuovere pratiche di dialogo interreligioso e interculturale al fine di ridurre la marginalizzazione e l'esclusione sociale di gruppi ed individui, sollecitando una più ampia cooperazione e comunicazione tra le forze di polizia, le autorità e le comunità locali e gli attori della società civile;

elaborare adeguate contromisure per prevenire la radicalizzazione dei giovani in famiglia e a scuola, così come sviluppare misure atte a contrastare la diffusione dell'estremismo tra i soggetti detenuti;

migliorare le competenze e le capacità dei vari attori coinvolti nella prevenzione, identificazione e contrasto dell'estremismo violento, attraverso mirati corsi di formazione con un'attenzione particolare alla capacità di riconoscere precocemente i segnali di un possibile processo di radicalizzazione;

verificare con i partner delle forze di polizia, operatori in prima linea e attori della società civile i risultati raggiunti dalle ricerche e dagli studi focalizzati su nuovi approcci di contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta, e disseminarli nei diversi contesti sociali e istituzionali.

Progetto di ricerca PROTON (*Modelling the PRocess leading to organized crime and TerrOrist Network*)

Finanziato nell'ambito del programma HORIZON 2020 della Commissione europea, il Progetto mira a sviluppare strumenti applicativi in grado di prevedere gli effetti di diversi cambiamenti sociali ed ambientali sul reclutamento nelle reti criminali e terroristiche.

Nell'ambito della collaborazione con *Trancrime*, la ricerca PROTON si è avviata con le seguenti azioni, attualmente in corso:

coordinamento di un gruppo di lavoro con la partecipazione del servizio informatico del Dipartimento;

stipula di una convenzione DAP - Casellario centrale per poter conoscere (in modo totalmente anonimizzato) il dato statistico sulla carriera criminale;

infine, l'Università di Pavia (Dip.to di Neuroscienze prof. ssa G. Bottini) sta esplorando il funzionamento degli aspetti emotivi e cognitivi attraverso una batteria di test neuropsicologici da completare a cura di un campione di detenuti che vi acconsentono, in collaborazione col PRAP della Lombardia.

Progetto DERAD, finanziato dalla DG Justice e TRAINING AID, finanziato dalla DG HOME, e J-SAFE (Finanziato dalla DG Justice) ed il progetto MINDB4ACT, finanziato dalla DG Research (Horizon 2020) che riguardano il tema della cooperazione giudiziaria e di polizia in ambito europeo, finalizzata alla prevenzione e al contrasto della radicalizzazione violenta.

Per quanto concerne i progetti DERAD e TRAINING AID, in avanzato stato di sviluppo, è stata realizzata la piattaforma formativa *online* denominata HERMES, completa di contenuti multimediali e relative procedure di accesso (<https://www.traininghermes.eu>).

Lo scopo del progetto DERAD è la formazione di un gruppo di inter-agenzie e formatori U.E. per settori trasversali, specializzati in rapporti con i detenuti radicali o presunti tali. Le azioni progettuali specifiche sono dirette a elaborare contenuti originali destinati alla formazione di 48 *trainer*, con modalità *blended e-learning*, sul fenomeno della radicalizzazione e predisporre attività formative mirate a un gruppo selezionato di operatori appartenenti ai Paesi partner.

Tutte le attività sono finalizzate alla ricerca di possibili soluzioni innovative da proporre all'U.E., in particolare nel campo della Probation, per il quale attualmente vi è mancanza di riferimenti univoci, soprattutto rispetto ai temi del terrorismo e della radicalizzazione.

Per quanto concerne il progetto "*mobile assistance interagency teams to detect and prevent the escalation of violent radicalism*" - Short Name: TRAINING AID – questo ha lo scopo di produrre e validare un *tool-kit* per la realizzazione di corsi di formazione destinati a 48 formatori selezionati a livello europeo i quali, al termine del percorso a loro dedicato, dovranno organizzare attività che prevedano il coinvolgimento di circa 1000 operatori.

Progetto "MINDb4ACT", H2020 SEC-06-FCT- 2016, che vede coinvolti, altri dieci Paesi UE. *Project Leader Elicano Royal Institute* di Madrid. Si tratta di un progetto di ricerca molto ambizioso, dove l'Amministrazione è chiamata ad approfondimenti nel settore penitenziario al fine di sviluppare strumenti comparati di valutazione del rischio fra tutte le piattaforme attualmente esistenti a livello europeo per armonizzare i procedimenti di gestione in atto.

LE AZIONI AVVIATE PER INCREMENTARE LA SOCIALITÀ DEI DETENUTI E IL MANTENIMENTO DEI RAPPORTI FAMILIARI, SPECIE CON RIFERIMENTO ALLE DETENUTE MADRI ED ALLA PRESENZA DEI FIGLI MINORI ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI

L'Amministrazione Penitenziaria da tempo persegue l'obiettivo di migliorare la qualità dei momenti di relazione tra il detenuto ed i propri familiari, sollecitando le Direzioni alla promozione di iniziative finalizzate alla valorizzazione della genitorialità, sia attraverso la programmazione pedagogica che attraverso l'adozione di soluzioni strutturali e logistiche che agevolino i momenti di incontro tra i detenuti e le loro famiglie in ambiente accogliente. I dati relativi all'incremento degli spazi di colloquio "a misura di bambino" e le aree verdi, sono continuamente monitorati, ed evidenziano, con un *trend* crescente del numero di strutture e spazi dedicati, la crescente diffusione della sensibilità verso la valorizzazione delle relazioni familiari negli Istituti Penitenziari e la risposta positiva delle Direzioni all'impegno dell'Amministrazione centrale.

Al 30 giugno 2017 si rileva la presenza presso le sedi penitenziarie, di **71** sale d'attesa attrezzate per le famiglie con bambini, di **71** ludoteche e di **106** spazi- bimbo all'interno delle sale colloqui.

E' stato dato impulso, presso tutte le sedi penitenziarie, all'adozione di procedure per la prenotazione telefonica dei colloqui e per lo svolgimento degli stessi in orari pomeridiani e festivi; la prenotazione telefonica dei colloqui è ormai diffusissima.

Sotto il profilo generale della prevenzione dei casi di abuso sui minori, sia di tipo sessuale, che sotto forma di altri reati sentinella, quale il maltrattamento, il DAP si è impegnato negli ultimi anni in importanti interventi di sensibilizzazione, rivolti all'intera popolazione detenuta. Si tratta di interventi strategici in quanto diretti sia a destinatari contigui ad autori di reati specifici, sia a minori vulnerabili in condizioni di marginalità, esposti al rischio futuro di divenire soggetti abusanti e/o

abusati. E' particolarmente curato il rapporto di collaborazione con le Associazioni di volontariato che operano nel settore della tutela all'infanzia, sia a livello locale che centrale.

L'attuazione dei Protocolli di Intesa tra il DAP e le Associazioni **Bambinisenzasbarre e Telefono Azzurro**, si è concretizzata con lo svolgimento, presso gli Istituti, della ottava Campagna nazionale annuale di sensibilizzazione per quanto riguarda la prima Associazione e, per la seconda, nella istituzione di uno Staff per il coordinamento congiunto delle iniziative territoriali correlate al progetto Bambini e carcere.

L'utilizzo di Skype per lo svolgimento di colloqui a distanza con i familiari è stato più volte sollecitato, anche espletando un monitoraggio per verificare la concreta applicazione della circolare "Possibilità di accesso ad Internet per la popolazione detenuta" del 2/11/2015; è allo studio una circolare contenente direttive sulla materia, relativamente sia ai profili tecnici che a quelli di sicurezza. Dal 2016 la Direzione Generale detenuti e trattamento è componente dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e pornografia minorile, istituito presso il Dipartimento delle Pari Opportunità per l'analisi di dati ed informazioni provenienti dalle Pubbliche Amministrazioni interessate alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di abuso sui minori.

Nell'ambito dell'Osservatorio, la Direzione Generale detenuti e trattamento ha coordinato il Tavolo Tematico n. 4 **Sviluppo di progettualità e strumenti in favore di vittime ed autori di reato**, composto da rappresentanti della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Dipartimento per la giustizia minorile, Telefono Azzurro, Terre Des Hommes, CISMAI ed Associazione Meter -contribuendo alla definizione delle azioni per l'attuazione del Piano biennale nazionale 2015/2017.

Per quanto riguarda il trattamento penitenziario è stata elaborata una proposta progettuale finalizzata ad una ricerca per la validazione e standardizzazione di strumenti di valutazione del rischio di recidiva per i *sex offenders* adulti e minori, il cui finanziamento è al vaglio del Dipartimento delle Pari Opportunità.

Le donne detenute – al 30/06/2017 erano 2403 unità – costituiscono una porzione esigua della popolazione detenuta complessiva, presente in 5 Istituti esclusivamente femminile e 35 sezioni annesse ad Istituti maschili.

Un recente monitoraggio ha evidenziato la costante attenzione delle Direzioni degli Istituti e degli operatori alle problematiche di genere ed all'adeguamento delle iniziative istruttive e lavorative destinate alle donne alla molteplicità e specificità dei loro bisogni; è stato rilevato, in 16 Istituti, lo svolgimento di attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere ed al femminicidio. All'interno dei percorsi di umanizzazione della pena, importanza prioritaria hanno avuto le azioni intraprese per la completa attuazione della legge 21 aprile 2011 n.62.

Con l'introduzione di tale norma si è inteso promuovere un intervento evolutivo del sistema penitenziario, sia ponendo rimedio alla situazione dei bambini costretti a vivere per lungo tempo all'interno del carcere al seguito dei genitori, che attribuendo alla responsabilità genitoriale, esercitata in forma diretta dai detenuti, il valore di elemento trattamentale e di recupero.

La legge 62 ha introdotto due diverse tipologie di strutture dedicate, **Icam e case famiglia protette**, destinate, rispettivamente, le prime alla permanenza protetta - in differenziate condizioni di sicurezza - di gestanti, madri/padri in custodia cautelare ed esecuzione penale, le seconde a soggetti in misura sostitutiva/alternativa alla detenzione. La realizzazione di nuovi ICAM e delle prime case famiglia protette sul territorio italiano, è stata fortemente sostenuta dal DAP; dopo la sede di Cagliari, aperta nel 2014 e di Torino, aperta nel 2016, è

stato aperto l'ICAM di Lauro nel corso del 2017. Il circuito degli ICAM destinati alla accoglienza di madri con prole al seguito, si compone anche degli ICAM di Milano e Venezia, che erano stati attivati in precedenza. E' in corso di predisposizione il progetto per la realizzazione di un ICAM a Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario Femminile che ospita circa 300 detenute con un'elevata presenza media di detenute madri.

Il progetto prevede la riqualificazione di una ex casa colonica e dei fabbricati di pertinenza, ubicati nel complesso penitenziario di Rebibbia, e l'avviamento di una attività agricola in serra e sul terreno circostante. Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha sottoscritto, il 27 ottobre 2015, un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, in attuazione dell'art.4 della legge 62/2011. La sede della Casa Famiglia Protetta, presso un immobile nella disponibilità del Comune di Roma, confiscato alla criminalità organizzata, sito in zona EUR, è stata aperta nei mesi scorsi ed ospita già alcune madri con prole. La Casa Famiglia Protetta di Roma, e quella di Milano gestita dall'Associazione Ciao, sono le prime strutture di tal genere, attivate sul territorio italiano destinate ad ospitare genitori con bambini sino ai 10 anni di età ammessi alla agli arresti o alla detenzione domiciliare. Per un ottimale utilizzo della capacità ricettiva degli ICAM il DAP ha elaborato due proposte di modifica del testo della legge 62/2011, finalizzate a ricondurre l'assegnazione negli ICAM – donne o uomini con posizione giuridica definitiva – all'ordinaria attività di gestione dell'Amministrazione Penitenziaria, nonché all'elevazione sino ai dieci anni dell'età dei minori ammessi alla permanenza in ICAM al seguito delle madri.

Il Capo del Dipartimento ha promosso, nello scorso mese di settembre, un incontro con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza del territorio, al fine di concordare utili linee di azione e definire la possibilità, a legislazione vigente, di procedere, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, all'assegnazione di detenute madri in esecuzione di pena all'ICAM.

STATO DEI PROCESSI DI ADEGUAMENTO DELL'EDILIZIA PENITENZIARIA AGLI STANDARD EUROPEI INTERNAZIONALI, CON PRECIPUO RIFERIMENTO AI PROCESSI DI IMPIEGO DELLE RISORSE DESTINATE ALLA MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEGLI ISTITUTI E ALL'ATTUAZIONE DEL PIANO ALTERNATIVO DI NUOVE REALIZZAZIONI IN CORSO DI ATTUAZIONE

Nel corso dell'anno 2017, l'Ufficio Tecnico Centrale e i Servizi Tecnici Regionali hanno proseguito nell'azione di adeguamento degli istituti penitenziari al DPR 230/2000, con priorità per i reparti detentivi, ponendo, nel contempo, attenzione al recupero dei posti regolamentari, in ragione dell'aumento considerevole di detenuti manifestatosi sin dall'anno precedente. Va, tuttavia, evidenziata la carenza di fondi nei settori della manutenzione ordinaria e straordinaria, poiché la progressiva contrazione di risorse finanziarie assegnate, in controtendenza rispetto all'aumento del fabbisogno di posti regolamentari, rende difficoltoso garantire una corretta conservazione e gestione del patrimonio immobiliare.

Ove possibile, interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria vengono condotti anche in regime di amministrazione diretta con impegno di manodopera detenuta, indirizzati a porre rimedio alle condizioni di

obsolescenza più rilevanti ed urgenti e, nel contempo, migliorare gli edifici dal punto di vista energetico e del comfort ambientale interno con rivestimenti, coperture e infissi meno disperdenti, sostituzione delle rubinetterie con apparati temporizzati e limitatori di flusso, rifacimento impianti idrici e termici con apparati di regolazione dei flussi in base ai fabbisogni effettivi.

Con riferimento al *Programma straordinario* di interventi avviato dal *Piano Carceri*, curato nella realizzazione delle nuove strutture in gran parte dai competenti Provveditorati Interregionali alle OO.PP. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁴, nel 2017 è stato ultimato il nuovo padiglione detentivo da 200 posti a Caltagirone, mentre si prevede il completamento a breve di quelli da 200 posti di Parma e Lecce. Risultano, invece, in ritardo rispetto ai cronoprogrammi iniziali, i cantieri relativi ai nuovi padiglioni da 200 posti di Trani e Sulmona e da 400 posti di Milano Opera.

È stato ultimato un padiglione da 97 posti detentivi a Nuoro, il cui procedimento di progettazione e costruzione è stato seguito direttamente dall'Ufficio tecnico di questo Dipartimento.

Riguardo agli istituti *ex novo* previsti dal *Piano Carceri*, sono in corso le procedure per la gara relativa alla progettazione del nuovo carcere di Nola (1200 posti) e all'ampliamento del carcere di Brescia Verziano (400 posti), mentre per il nuovo carcere di San Vito al Tagliamento (300 posti) è in corso la fase di approvazione del progetto esecutivo curato dall'impresa aggiudicataria. Non risulta al momento riavviato il procedimento per il nuovo carcere di Bolzano (220 posti), gestito direttamente dalla Provincia Autonoma, a causa del non ancora raggiunto accordo tra l'Ente e lo Stato (MEF) sul contributo per la realizzazione dell'opera.

Relativamente alle *ristrutturazioni* più importanti, sono in corso le procedure per le gare pertinenti alla progettazione degli interventi previsti a Milano San Vittore e Napoli Poggioreale, mentre gli interventi per il carcere di Livorno sono sostanzialmente sospesi a causa di un annoso contenzioso sull'aggiudicazione della gara.

Nel 2017 ulteriori procedimenti sono, comunque, stati avviati dai Provveditorati Interregionali alle OO.PP. in Toscana, Umbria e nelle tre colonie penali della Sardegna, in base alla *rimodulazione* dell'originario *Piano Carceri* da parte del *Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria*.

LE AZIONI INTRAPRESE E I RISULTATI OTTENUTI SUL VERSANTE DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI CONSUMI E DELL'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

L'attività mirata al raggiungimento degli obiettivi di contenimento economico dei consumi energetici e di efficientamento delle strutture penitenziarie deve necessariamente essere sostenuta da una politica di razionalizzazione del patrimonio immobiliare e delle risorse gestionali ed una contemporanea attrazione di investimenti pubblici e/o privati nel settore impiantistico.

¹⁴ Cui sono stati trasferiti i procedimenti ex D.I. 10/10/2014 dopo la cessazione dell'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie.

Secondo tale ottica gli uffici tecnici dell'Amministrazione hanno proseguito l'attività di ricognizione del patrimonio immobiliare penitenziario per individuare i complessi e gli edifici maggiormente *energivori* rispetto ai consumi e ai costi da abbattere¹⁵.

Il monitoraggio condotto nel 2017 sui consumi idrici, con i correlati consumi energetici, ha evidenziato una estesa problematica di dispersioni delle reti e delle tubazioni degli istituti penitenziari, criticità desunta dai dati relativi agli anomali consumi notturni. Pertanto, previa acquisizione dell'autorevole positivo parere del Garante Nazionale per i Detenuti, si prevede di procedere, per gli istituti ove tali consumi hanno evidenziato valori eccessivi ed alti costi tariffari e globali, a sperimentare una chiusura notturna dell'erogazione dell'acqua dalle ore 0,30 alle 5,30 del mattino, previa dotazione alla popolazione detenuta di recipienti da 20/25 litri per una riserva personale individuale, con l'obiettivo di destinare le economie di spesa nei prossimi anni al rifacimento delle reti idriche e ad un conseguenziale ulteriore significativo abbattimento strutturale di consumi e costi.

Ulteriori iniziative sono state adottate anche sul versante del recupero delle acque reflue e piovane, mediante previsione di impianti di recupero e trattamento addizionati ai depuratori già in funzione.

Ancora nell'ottica della razionalizzazione dei consumi e dell'efficientamento energetico è proseguito, anche nel 2017, il ricorso alle Convenzioni - quadro Consip per il Servizio Integrato Energia (SIE)¹⁶, che rientra tra le iniziative promosse per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito delle attività del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica, in linea con il Piano nazionale di efficientamento energetico delle Amministrazioni Pubbliche.

Il Servizio Integrato Energia 3 prevede, oltre alla fornitura di energia termica ed elettrica, anche la manutenzione ordinaria e straordinaria *full risk* degli impianti e l'esecuzione di specifici interventi di riqualificazione, efficientamento energetico e adeguamento normativo degli impianti, questi ultimi totalmente a carico dell'Assuntore del Servizio.

La Convenzione prevede, attraverso un servizio di *Energy Management*, il raggiungimento di livelli di *comfort* negli edifici e la riduzione dei consumi energetici attraverso la realizzazione di interventi di riqualificazione energetica, efficiente gestione e corretta manutenzione. L'obiettivo è quello di una razionale gestione energetica degli immobili e di miglioramenti dell'efficienza energetica nel rispetto delle disposizioni in materia contenute nel D.lgs. 115/2008. L'obiettivo di risparmio energetico assunto dai soggetti aggiudicatari è mediamente nell'ordine del 25% sul consumo energetico termico, e del 20% sul consumo energetico elettrico, rispetto al consumo storico medio registrato nelle ultime tre annualità.

¹⁵ Nel 2016, secondo una analisi dell'Ufficio di formazione del bilancio, una più attenta gestione delle risorse e all'attivazione di impianti con uso di energie rinnovabili, ha consentito il raggiungimento del significativo obiettivo di riduzione di circa il 10% dei costi rispetto al 2015.

¹⁶ Nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione, in linea con il Piano nazionale di efficientamento energetico delle Amministrazioni Pubbliche, Consip S.p.A. ha stipulato la Convenzione SIE3 per l'affidamento del Servizio Integrato Energia per le Pubbliche Amministrazioni. L'appalto è un "*contratto a risultato*" che consente di condividere con il Fornitore obiettivi di risultato predefinito (*comfort* richiesto) e di risparmio energetico da ottenere sulla pluralità di servizi per cui il Fornitore diventa unico interlocutore.

Ad oggi hanno aderito alla Convenzione: il Provveditorato Regionale per il Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, per gli Istituti Penitenziari di Padova, Verona e Trieste, e il Provveditorato Regionale per la Toscana e l'Umbria, per gli Istituti Penitenziari di Firenze Sollicciano, Livorno e Prato, che hanno orientato la loro scelta su alcuni dei servizi convenzionati che consentiranno il raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano di efficientamento di cui sopra.

Per i Provveditorati di Sardegna, Piemonte e Triveneto (relativamente agli istituti di Rovigo e Vicenza), visto il raggiungimento del *plafond* del SIE3 per i rispettivi lotti di competenza, si è in attesa di definizione del Servizio Integrato Energia 4 per la successiva adesione.

Rispetto alla razionalizzazione dei consumi si può citare – oltre a tutto il lavoro svolto dalla Direzione generale del personale e delle risorse e dai tecnici della stessa – l'impegno del Dipartimento sul versante della razionalizzazione delle spese per l'Amministrazione penitenziaria rispetto agli oneri dovuti sull'intero territorio nazionale agli Enti locali per il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti.

Ad oggi si può affermare che la raccolta differenziata sia notevolmente diffusa in tutte le strutture penitenziarie; infatti l'86% degli Istituti effettua la differenziazione nel ciclo di raccolta dei rifiuti. Vi sono esperienze di raccolta differenziata nelle sezioni detentive (sono 943 le sezioni che partecipano attivamente, 654 i detenuti impiegati lavorativamente nel compostaggio e nella raccolta differenziata) e in ogni ambiente degli istituti (cucine detenuti, caserme, mense e bar ecc. ecc.).

L'impatto rispetto alla razionalizzazione dei consumi è ricavabile dall'applicazione della normativa per cui "chi inquina paga"; una maggiore compartecipazione nel migliorare il ciclo di gestione dei rifiuti comporta l'abbassamento del tributo dovuto all'ente locale.

Per favorire questo processo di abbattimento di costi, è attualmente in corso:

il coinvolgimento dell'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) per la stipula di una convenzione che favorisca l'intero percorso, compreso quello di inserimento lavorativo dei detenuti nel settore;

il coinvolgimento del Gabinetto del Ministro per una valutazione circa l'opportunità di coinvolgere la Conferenza Stato, città ed enti locali per addivenire ad una riduzione della forbice contributiva, a parità di servizio offerto, rilevata nei Comuni sede di Istituto penitenziario.

PROGRESSI RAGGIUNTI NEL CAMPO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON PRECIPUO RIFERIMENTO AL TRASFERIMENTO DEI DETENUTI STRANIERI VERSO I PAESI D'ORIGINE E ALLE POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA RADICALIZZAZIONE

La Direzione Generale dei detenuti e del trattamento da sempre svolge un'attività di impulso per agevolare il **trasferimento dei detenuti stranieri nel loro paese di origine**. Sono state emanate, a tal proposito, alcune direttive per consentire un ricorso sempre più ampio alle procedure in argomento, finalizzate al processo di rieducazione dei detenuti e al reinserimento degli stessi nel loro contesto familiare e sociale. Per quanto attiene all'aspetto relativo ai trasferimenti dei detenuti stranieri verso i loro paesi di origine, come è noto il Consiglio d'Europa, con l'approvazione della Convenzione di Strasburgo sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983 (ratificata in Italia con la legge 25 luglio 1988, n.334), ha previsto un meccanismo di

trasferimento che è rivolto a tutti gli Stati, anche quelli che non aderiscono al Consiglio d'Europa, per l'esecuzione delle sentenze nel Paese d'origine in cui i soggetti coltivano i propri interessi affettivi e lavorativi, per meglio perseguire la finalità rieducativa ed il reinserimento sociale nel contesto di appartenenza degli stessi. Particolare attenzione è stata posta in relazione alle procedure di cui alla Decisione Quadro 2008/909/GAI, approvata dal Consiglio d'Europa riguardante il "reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano le pene detentive o misure privative della libertà ai fini dell'esecuzione nell'Unione Europea" (recepita dall'Italia con decreto legislativo 7 settembre 2010, n.161) rivolto esclusivamente ai Paesi Membri dell'Unione Europea firmatari.

L'impulso delle suddette procedure, che avviene mediante l'invio agli uffici di Procura competenti, da parte degli Uffici matricola degli Istituti, della scheda " Informazione e parere" relativa al detenuto nei cui confronti **dovrà essere avviata la procedura di trasferimento, è stata** intensificata con Lettera Circolare del 17.02.2016; è stato previsto l'inserimento direttamente nella banca dati SIAP/AFIS delle notizie sulle procedure dei trasferimenti dei detenuti stranieri, creando uno specifico applicativo relativo ai soli detenuti stranieri, ad uso interno del Gruppo di Lavoro incardinato nella Direzione generale detenuti e trattamento.

L'applicativo costituito con Ordine di Servizio n. 1216 del 05.02 .2016 è coordinato dal Direttore generale della suddetta Direzione. Tale applicativo consente di avere contezza delle istanze presentate dai detenuti per poter eseguire la pena nei loro paesi di origine, il numero dei detenuti che si trovano, astrattamente, nelle condizioni per poter essere trasferiti e il numero di quelli che sono già stati trasferiti nei loro Paesi di origine. Da ultimo, per un maggior ricorso all'Accordo Quadro GAI, a seguito di altri incontri svoltisi tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per gli affari di giustizia, si è provveduto a sollecitare le Direzioni degli istituti penitenziari anche alla compilazione della modulistica da parte di tutti i detenuti che possiedono i requisiti per il trasferimento.

Di recente è stata, altresì, emanata la lettera circolare n. 0293925 del 18 settembre 2017 con cui si richiede un'ulteriore collaborazione agli istituti penitenziari e ai Provveditorati attraverso l'invio di prospetti che sintetizzino il numero dei detenuti per cui sono state attivate le procedure in questione, le motivazioni per le quali non sono state attivate e l'avvenuta esecuzione delle procedure avviate e concluse.

COLLABORAZIONE PRESTATATA AL GARANTE NAZIONALE DEI DETENUTI E AZIONI INTRAPRESE IN RELAZIONE AGLI ESITI CONOSCIUTI DELLE ATTIVITÀ DEL GARANTE

Tra la fine del 2016 e nel corso del 2017 sono pervenuti i Rapporti del Garante Nazionale relativi alle visite svolte presso le seguenti realtà penitenziarie:

Istituti del Triveneto;

Istituti della Liguria;

Casa di reclusione di Paliano;

Casa Circondariale Nuovo Complesso Roma Rebibbia;

Casa Circondariale di Ivrea

nonché una segnalazione sulla impropria presenza di internati presso la Casa di Reclusione de L'Aquila.

La vastità e complessità delle situazioni evidenziate dal Garante ha richiesto una complessa e articolata attività istruttoria in ordine ad ogni singola circostanza segnalata, nonché un'attività di impulso nei confronti delle articolazioni interessate affinché venisse dato seguito, consentendolo le situazioni, alle Raccomandazioni del Garante.

Le operazioni svolte sono state accompagnate anche da periodici incontri con il Garante finalizzati, nello spirito della più ampia collaborazione, ad una migliore, reciproca comprensione dei fatti segnalati, nonché, da parte dell'amministrazione penitenziaria, a esporre le motivazioni sottese ad alcune criticità riscontrate - leggasi, per tutte, la presenza di internati presso la sezione semiliberi della C.R. di Padova a causa della chiusura di Saliceta S. Giuliano, resa inagibile dal terremoto - o gli ostacoli giuridici che si frappongono alla rimozione della criticità riscontrata a Paliano, quale l'impossibilità dei collaboratori di giustizia di accedere al lavoro presso cooperative e imprese esterne stante la necessità di tutelare le esigenze di riservatezza e sicurezza richieste dalle Autorità Giudiziarie e dal Servizio Centrale di Protezione presso il Ministero dell'Interno.

La collaborazione offerta al Garante è stata piena e proprio al fine di evitare di tralasciare qualcuno degli aspetti evidenziati, è stato istituito un Gruppo di lavoro permanente composto da professionalità appartenenti alle diverse articolazioni centrali, con il compito di seguire, ciascuna per gli aspetti di competenza, le singole questioni evidenziate nei Rapporti.

Alla luce degli esiti delle visite svolte, sono state avviate molteplici iniziative sul fronte delle migliorie di natura strutturale, attraverso l'invito ai Provveditori regionali e alle direzioni interessate di attivarsi, anche attraverso la presentazione di progetti da finanziare con Cassa delle Ammende, prevedendo, tra le iniziative più significative:

spazi ulteriori per il trattamento: casi emblematici, il nuovo padiglione ampliativo dell'istituto di Vicenza e l'istituto di Bolzano che erano privi di ambienti da destinare, rispettivamente, ad attività sportive e scolastiche e a socialità;

ambienti idonei ad accogliere i minori che entrano in istituto a far visita ai propri genitori detenuti: in tale senso, sono state invitate ad intervenire la direzione di Belluno e la direzione di Genova Pontedecimo;

l'adeguamento dell'*Articolazione per la tutela della salute mentale*, presente all'istituto di Belluno, agli standard previsti per tali sezioni;

il rifacimento cortili di passeggio dell' istituto di Tolmezzo;

l'ampliamento e la ristrutturazione del locale cucina per detenuti della casa circondariale di Genova Marassi, finalizzati anche al miglioramento della qualità del vitto;

cronoprogrammi di lavori per la ristrutturazione di spazi detentivi: si citano, tra i tanti, i lavori di ristrutturazione delle stanze detentive della prima sezione del Carcere di Genova Marassi e quelli del reparto G9 della Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, per l'esecuzione dei quali, nelle more della realizzazione degli interventi strutturali da finanziare con Cassa delle Ammende e con i fondi ordinari del capitolo delle manutenzioni, si sta intervenendo ai lavori di semplice esecuzione con mano d'opera detenuta.

Si è provveduto, inoltre, a chiudere la sezione cd. protetta-omosex presso la casa circondariale di Gorizia che, ospitando di media uno/due detenuti creava, nei confronti degli stessi, una sorta di isolamento *de facto*; nonché a disciplinare diversamente l'arredo della cella cd. *liscia* presso l'istituto di Ivrea, sull'ineludibile presupposto della necessaria presenza al suo interno di un minimo di mobilio, seppur con caratteristiche tali da tutelare l'incolumità del detenuto.

Si è intervenuti anche in relazione a singoli casi di persone detenute segnalate, rispetto alle quali ci si è attivati per assicurare, laddove consentito, condizioni detentive più favorevoli attraverso procedure di declassificazione (dal circuito alta sicurezza a quello ordinario), o attuando il trasferimento per avvicinamento ai famigliari e, laddove riscontrato, per motivi di salute.

Si sono, poi, affrontate questioni di carattere generale, quali di seguito elencate:

Internati: si è prestata particolare attenzione alla situazione degli *internati* per evitare che gli stessi permangano *in sezioni detentive comuni o in sezioni per semiliberi*. Al riguardo, la competente Direzione generale si è attivata per cercare nuovi spazi da destinare a case di lavoro, alla luce dello stato di sovraffollamento registrato in quelle presenti. In ragione del cospicuo numero di internati residenti nel nord Italia, è stata istituita una sezione Casa lavoro presso la Casa di reclusione di Biella, che ha consentito il trasferimento degli internati presenti impropriamente a Padova, nonché, con decreto ministeriale dello scorso 16 giugno è stata istituita a Tolmezzo - in considerazione delle opportunità lavorative offerte da detta struttura, che dispone di diverse aree da attrezzare a orto - una sezione per internati sottoposti al regime del 41 bis, prima ristretti presso l'istituto de L'Aquila;

sovrapposizione di provvedimenti: in esito a quanto segnalato circa il sovrapporsi di più provvedimenti relativi allo stesso detenuto, è stato evidenziato come la concomitanza dell'applicazione di diversi provvedimenti (41 bis, 14 bis e isolamento diurno ex art.72 c.p.), costituisca una circostanza eccezionale in ragione della diversa origine e finalità degli stessi; che la sovrapposizione dei due regimi (41 bis e 14bis) non è mai stata oggetto di censura da parte della Magistratura di Sorveglianza competente a decidere in merito ai reclami e che, comunque, l'applicazione del regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 14 bis O.P. nei confronti dei detenuti 41 bis è sempre considerata come *extrema ratio* qualora gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento si siano rivelati inefficaci; che l'isolamento diurno ex art.72 c.p., non è una modalità di vita o di disciplina carceraria, ma costituisce una risposta sanzionatoria per i delitti concorrenti con quello punito con l'ergastolo, afferendo alla genesi del rapporto esecutivo;

regolamenti interni: alla luce della situazione rilevata dal Garante, che nella maggior parte degli istituti visitati nel Triveneto e in Liguria non ha riscontrato la presenza del regolamento interno, i Provveditori regionali interessati si sono resi immediatamente parte attiva richiedendo alle Direzioni degli Istituti di intraprendere le dovute azioni, al fine della loro predisposizione e/o di un loro aggiornamento;

trasferimenti: in tale materia, è stato precisato al Garante che l'ampliamento dell'area geografica di alcuni Provveditorati - quale quello del Piemonte, Liguria e Val D'Aosta - non deve essere visto necessariamente come una messa a repentaglio del principio di territorialità della pena ma, piuttosto, come una possibile, favorevole opportunità. Difatti la conformazione geografica della regione presa a riferimento, rende in alcuni casi meno "penalizzante" il trasferimento di un detenuto da un istituto ligure a un istituto piemontese se solo si pensa alla distanza che intercorre tra gli istituti della Liguria posti ai due estremi della regione rispetto agli istituti del basso Piemonte. Inoltre, sempre in tema di trasferimenti, la competente Direzione Generale, ad

integrazione di precedenti disposizioni, è intervenuta con circolare del 27 luglio scorso avente lo scopo di agevolare il trasferimento dei detenuti appartenenti al circuito comune verso gli istituti e/o sezioni a custodia attenuata, per incentivare e valorizzare nuove offerte trattamentali, rendendo più snella l'azione amministrativa attraverso una più celere conclusione dei relativi procedimenti;

articolarioni per la tutela della salute mentale: su tale versante – segnalato dal Garante, che nel rapporto relativo alla Liguria lamenta l'insufficienza dei posti presso tali sezioni - l'azione dell'Amministrazione si è ulteriormente intensificata proprio al fine di assicurare all'interno degli Istituti Penitenziari appositamente individuati, la tutela della salute mentale a cura del Servizio Sanitario Regionale e dei rispettivi Dipartimenti di Salute Mentale. L'impegno profuso dall'Amministrazione ha consentito ad oggi - grazie alla istituzione, nel corso dell'anno 2017, delle *Articolazioni per la tutela della salute mentale* presso gli istituti di Pisa, Lecce, Verona e Catanzaro - di poter attivare 29 A.T.S.M. per complessivi 427 posti letto ⁽¹⁷⁾, fermo restando che sono in corso le procedure per l'attivazione delle restanti strutture in altri nove istituti penitenziari ⁽¹⁸⁾;

mediatori culturali: sul presupposto dell'importanza dei mediatori culturali in un contesto multietnico quale è diventato il carcere, l'Amministrazione, in sede di ripartizione del contingente organico del personale del comparto Ministeri nei diversi profili professionali, ha previsto una dotazione organica di 67 unità nel profilo professionale di Funzionario della professionalità di mediazione culturale;

C.I.D.E.S.: è stata specificata la portata del Protocollo siglato in data 9 giugno 2015 tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, riguardante le procedure di identificazione dei detenuti stranieri ai fini del rimpatrio, chiarendo che la procedura viene attivata indipendentemente dalla posizione giuridica del detenuto e che mira a consentire al personale debitamente autorizzato dell'Ufficio immigrazione richiedente, di acquisire dati di carattere oggettivo che permettano l'identificazione del soggetto e quindi la tempestiva attivazione dei canali istituzionali nazionali ed esteri, per consentire che il rimpatrio avvenga in tempi brevi;

Diritto di religione: è stato confermato che nei penitenziari del Paese l'assistenza religiosa - ferma restando la presenza di un Cappellano cattolico per ogni istituto penitenziario - è assicurata per tutti i culti attraverso l'accesso di ministri di diverse professioni religiose appositamente autorizzati e la previsione, laddove gli spazi lo consentono, di ambienti dedicati alla celebrazione dei culti e dei tempi di preghiera: ambienti già presenti in 69 istituti, mentre in 112 istituti penitenziari, in alternativa all'offerta di locali dedicati, sono adibiti temporaneamente a "spazi *sacri*" la stessa cella o gli ambienti per la socialità, adattati per preghiere collettive;

dignità e formazione del lavoratore: quanto alla formazione del personale, preme evidenziare che le osservazioni fatte in merito dal Garante - che, tra l'altro, richiede una maggiore attenzione al rispetto dei principi della dignità umana e una preparazione maggiormente rispondente alla nuova tipologia detentiva caratterizzata da una massiccia presenza di detenuti stranieri - hanno trovato risposta ai vari livelli in cui si dispiega l'attività della competente Direzione Generale la quale, in occasione della emanazione delle linee guida per la formulazione dei piani regionali di formazione, ha dato mandato ai Provveditorati di accogliere la tematica del rispetto dei diritti e della dignità come filo conduttore di tutte le iniziative di formazione ed aggiornamento realizzate a livello locale, quale cardine di tutte le professionalità. Per ciò che concerne la

¹⁷ Torino, Milano *San Vittore*, Monza, Pavia, Genova *Marassi*, Piacenza, Reggio Emilia, Bologna, Ascoli Piceno, Belluno, Verona *Montorio*, Firenze *Sollicciano*, Livorno, Pescara, Vasto, CR Roma Rebibbia, CCNC Roma Rebibbia, CC Civitavecchia, Pozzuoli, S.M. Capua Vetere, Benevento, Salerno, S. Angelo Lombardi, Napoli Secondigliano, Palermo Pagliarelli, Barcellona *Pozzo di Gotto*, Cagliari, Lecce, Catanzaro

¹⁸ Roma Regina Coeli, Spoleto, Teramo, Perugia, Campobasso, Velletri, Viterbo, Matera, Reggio Calabria Panzera.

questione della gestione della popolazione detenuta straniera, generalizzabile a tutti gli istituti penitenziari del Nord Italia, è stata fornita assicurazione che da tempo vengono inseriti in numerose tipologie di corsi, seminari sulla mediazione culturale volti a fornire i principali elementi che connotano culture e sistemi di valori delle principali appartenenze etniche. In particolare, in tutti i corsi per l'immissione nei ruoli e di specializzazione del personale di polizia penitenziaria, quali ad es. i matricolisti, vengono esposti i tratti distintivi delle principali aree culturali da cui proviene la maggioranza dei detenuti (islamica dell'est Europa, Sudamerica).

Inoltre, prendendo atto della assenza di mediatori culturali – evidenziata dal Garante con particolare riferimento all'istituto di Sanremo dove il 44% della popolazione detenuta è straniera - è stato inserito nella programmazione del 2017 un progetto sperimentale per la formazione di *facilitatori culturali* che, pur non essendo mediatori linguistici, acquisiscono le competenze per decodificare comportamenti, esigenze e aspettative entro il sistema culturale di provenienza in modo da facilitare la progettazione di interventi adeguati. Il progetto è rivolto agli operatori dell'area trattamentale e della Polizia.

TRASPARENZA, CONTROLLI INTERNI E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Trasparenza

La trasparenza amministrativa, intesa come conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni con riferimento sia alla organizzazione che al loro funzionamento, è considerata strumento di prevenzione della corruzione.

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" che disciplina la materia, è stato recentemente oggetto di una significativa revisione con l'entrata in vigore del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Tra le novità di rilievo, oltre alla modifica degli oneri di pubblicazione, rileva l'introduzione dell'accesso civico generalizzato (ed. FOIA *Freedom of Information Act*). Tale forma di accesso risponde all'esigenza di favorire diffuse forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e costituisce strumento finalizzato alla partecipazione del cittadino al dibattito pubblico. L'accesso civico generalizzato si aggiunge al diritto di accesso semplice già previsto nel precedente decreto trasparenza avverso l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni. A seguito dell'emanazione da parte dell'ANAC delle "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013", è stato istituito un registro delle richieste di accesso. Il registro è pubblicato sul sito istituzionale giustizia.it e raccoglie l'elenco delle richieste di accesso con identificazione dell'oggetto, data e relativo esito riguardo alle istanze di tutto il Ministero della giustizia. Allo stato, nel corso del 2017, risultano presentate, per quanto di interesse del Dipartimento, 8 istanze, di cui 2 ancora in corso di risposta. Non risulta finora emanato un regolamento interno che disciplini l'accesso nelle sue diverse formulazioni.

In ordine agli obblighi di pubblicazione, questi sono effettuati in sinergia con la redazione del sito giustizia - nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" - a cui sono trasmessi i dati raccolti; non è attualmente attivo un sistema di alimentazione automatica dei dati, utile a ridurre l'attività lavorativa dedicata e alla standardizzazione dei dati. Allo stato, pertanto, in assenza di informatizzazione del flusso di alimentazione dati, si provvede direttamente alla raccolta dei medesimi per la pubblicazione sul portale utilizzando per la raccolta tabelle excel o elenchi complessivi di dati individuali. Attualmente sono state

proposte al Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza alcune tabelle per la raccolta dati per cui si attende validazione. Sul sito istituzionale, alla pagina dedicata ai siti tematici d'interesse, è altresì presente l'elenco dei principali collegamenti esterni, tra cui rilevano poiiziapenitenziaria.gov.it e enteassistenza.it. Quest'ultimo provvede direttamente all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in quanto ente pubblico autonomo di diritto pubblico.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma ex d.lgs. 97 cit, il 26 dicembre del 2016, sono state aggiornate tutte le pubblicazioni secondo la disciplina innovata relativamente ai seguenti dati: organigramma, incarichi dei dirigenti, retribuzioni, *curricula*, posizioni organizzative, e dichiarazioni di incompatibilità e inconferibilità all'atto del conferimento di incarico dirigenziale. Siffatti dati dovranno essere resi coerenti con il completamento in atto del processo di riorganizzazione che ha riguardato l'amministrazione e la conclusione delle procedure di attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Con periodicità trimestrale sono pubblicati i tassi di assenza del personale dipendente, raccolti attraverso piattaforme telematiche rinvenibili sul portale web della Direzione generale personale e risorse.

Sono stati pubblicati i dati relativi al patrimonio immobiliare del D.A.P. e i canoni di locazione corrisposti dai locatari, come disposto dall'art. 30 d.lgs. 33/2013 e secondo indicazioni dell'ANAC a cui era stato posto specifico quesito.

E' complessivamente proseguita l'attività che concorre alla realizzazione degli obiettivi di trasparenza ed è stata messa in atto una considerevole attività di pubblicazione, con il prevalente apporto delle strutture centrali.

Si riporta, infine, poiché correlato alle attività di trasparenza, il progetto *Open Government Partnership*, terzo piano d'azione - Trasparenza Istituti, destinato all'implementazione della trasparenza in ambito penitenziario. Allo stato sono in corso incontri con la DGSIA, con il Servizio Informatico Penitenziario-DGPR e con la redazione del sito giustizia ai fini dell'ammodernamento e dell'implementazione dei sistemi informativi indirizzati ad automatizzare la raccolta delle informazioni presso le strutture periferiche e centrali, per semplificare, omologare e snellire le pubblicazioni sul sito istituzionale relativamente alle *Schede trasparenza istituti penitenziari*. L'evoluzione del progetto ha consentito la rendicontazione di tutti gli applicativi in uso e delle informazioni già disponibili presso i sistemi in uso al DAP e fornirà le basi dati da cui estrapolare informazioni univoche e di interesse interno e pubblico.

Anticorruzione

In ordine alle misure generali di prevenzione della corruzione, sono state elaborate le tabelle relative alla mappatura dei processi ed alle misure di prevenzione delle seguenti aree di rischio:

Controlli, verifiche, ispezioni;

Affari legali e del contenzioso;

Procedimenti disciplinari del personale dipendente dell'Amministrazione penitenziaria;

Gestione delle entrate delle spese e del patrimonio, relativamente a Cassa Ammende, Ente Assistenza, Trattamento economico del personale;

Servizi penitenziari a contatto con la popolazione detenuta.

Quest'ultima è stata individuata, accanto alle aree di rischio generali, quale ulteriore area di rischio "specificata", corrispondente alla attività lavorativa tipica dell'Amministrazione penitenziaria.

Tutti i documenti sono stati condivisi con il RPCT in sede di aggiornamento annuale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, allo stato in via di definizione.

In ordine alla misura ordinaria di prevenzione costituita dalla rotazione del personale, a seguito del processo di rinnovamento organizzativo che ha interessato l'assetto logistico e le competenze del Dipartimento, sono state esperite le procedure per il conferimento degli incarichi per i dirigenti contrattualizzati in applicazione del DM 15 maggio 2013. Riguardo ai dirigenti penitenziari, in applicazione dei DD.MM 22 e 28 settembre 2016, è in corso la procedura di conferimento degli incarichi superiori ex artt. 7 e 10 del d.lgs. 63/2006. In sede di conferimento di incarico sono abitualmente richieste ai dirigenti le dichiarazioni di incompatibilità/inconferibilità. Non emergono segnalazioni relative alla violazione dei divieti contenuti nell'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001 (partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.).

Per quanto concerne le sanzioni disciplinari irrogate al personale per fatti connessi ad eventi corruttivi si riportano, di seguito, i dati distinti per comparto contrattuale e riassunti in tabella.

| Comparto Sicurezza | | | | | | |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Art. 314 c.p. | Art. 317 c.p. | Art. 318 c.p. | Art. 319 c.p. | Art. 320 c.p. | Art. 323 c.p. |
| Procedimenti penali pendenti | 32 | 4 | 0 | 46 | 0 | 24 |
| Procedimenti penali archiviati | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Condanne | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Assoluzioni | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Procedimenti disciplinari pendenti | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Destituzioni | 1 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Sospensioni | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Non doversi procedere discipl. | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 8 |

| Comparto Ministeri | | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Art. 314 c.p. | Art. 317 c.p. | Art. 318 c.p. | Art. 319 c.p. | Art. 320 c.p. | Art. 323 c.p. |
| Procedimenti penali pendenti | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Procedimenti penali archiviati | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Condanne | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Proc. disciplinari pendenti | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Licenziamenti | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sospensioni dal servizio | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Non doversi procedere discipl. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Procedimento disciplinare sospeso per penale | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Non risulta completato l'iter formativo del Codice di comportamento previsto dall'art. 54, d.lgs. 165/2001, secondo cui ciascuna amministrazione definisce un proprio codice di comportamento che integri quello nazionale, emanato con dPR 62/13, relativamente alle fattispecie infrattive specifiche.

Tra le misure di prevenzione della corruzione deve essere annoverata anche la formazione del personale. La direzione generale della formazione, anche in relazione all'attuazione del piano annuale della formazione 2017, ha incluso i temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella Pubblica Amministrazione tra le discipline formative. In particolare, sono stati tratti a compimento i progetti relativi alla formazione di aggiornamento dei Funzionari dell'Organizzazione e delle Relazioni, degli uffici centrali e periferici che ha coinvolto 195 unità di personale.

In tale contesto sono stati affrontati i temi dello "statuto giuridico" del dipendente della pubblica amministrazione, anche alla luce delle recenti riforme delle varie tipologie di accesso ai documenti amministrativi, incluso l'accesso civico, e della disciplina giuridica della riservatezza dei dati. La formazione è stata completata dai temi della digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Le medesime tematiche sono programmate nel corso della formazione iniziale che riguarda 82 funzionari neo assunti del D.A.P. e del D.G.M.C, tra i quali, Funzionari dell'Organizzazione e delle Relazioni, Funzionari Contabili e Funzionari della professionalità giuridico pedagogica, la cui iniziativa ha visto l'esordio lo scorso 2 ottobre 2017, e terminerà nel mese di febbraio 2018.

A ciò deve aggiungersi la formazione obbligatoria svolta in materia dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in continua interlocuzione con la Direzione generale della formazione. Ai corsi programmati sull'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione sono stati inviati funzionari e dirigenti dell'amministrazione.

Particolare rilevanza assumono le iniziative relative all'area "contratti pubblici". Gli uffici preposti, propongono per ogni fase contrattuale - dalla programmazione all'esecuzione - misure idonee al contrasto ed alla prevenzione della corruzione attraverso la puntuale applicazione della normativa di settore e, in particolare, del codice degli appalti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, delle parti del Regolamento di attuazione del codice dei contratti di cui al DPR 207/2010 ancora vigenti, delle circolari attuative dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e quelle del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le procedure di approvvigionamento espletate sia in sede centrale che in sede periferica, sono pubblicate sul sito istituzionale con indicazione degli importi, delle modalità di affidamento, dei nominativi degli appaltatori e di tutti i dati previsti sia dal d.lgs. 33/2013 sia, in particolare, dall'art. 29 del codice dei contratti, rubricato, appunto, "*Principi in materia di trasparenza*". Come è noto, infatti, la "trasparenza" deve essere considerata la principale misura di prevenzione ed è trasversale a tutte le fasi del "contratto pubblico". Ulteriore misura trasversale adottata è stata la cd "segregazione delle funzioni" auspicata dall'ANAC qualora non sia possibile ricorrere alla misura della rotazione ordinaria del personale o in aggiunta a tale criterio; infatti, data la difficoltà di applicare la misura della rotazione senza determinare inefficienze e/o malfunzionamenti, sono state articolate con provvedimento interno, le competenze del personale, suddividendo le funzioni di chi espleta la procedura di gara da chi programma l'affidamento di beni, servizi e lavori e, successivamente alla gara, ne gestisce l'esecuzione e di conseguenza il relativo capitolo di bilancio.

Pur non essendo in corso "patti di integrità o protocolli di legalità", sono state inserite nella documentazione di gara e, successivamente, nella stipula del contratto, specifiche dichiarazioni in merito al rispetto di alcune clausole che tendono ad assicurare dei comportamenti da parte dell'appaltatore finalizzati a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare condotte eticamente adeguate per i concorrenti e per il personale aziendale impiegato ad ogni livello nell'espletamento delle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori e nel controllo dell'esecuzione del relativo contratto assegnato¹⁹. Altra misura anticorruzione adottata dall'Amministrazione riguarda la dichiarazione da parte delle imprese in merito al "*pantouflage*" o "*revolving door*"; infatti, richiedendo in sede di presentazione offerta la compilazione del DGUE (Documento di Gara Unico Europeo), gli operatori economici sono tenuti a comunicare se abbiano concluso contratti di lavoro (subordinato o autonomo o qualsiasi genere di attribuzione incarichi) con ex dipendenti della stazione appaltante che abbiano cessato il loro rapporto di lavoro da meno di tre anni e che negli ultimi tre anni abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della stessa stazione appaltante nei confronti dello stesso operatore. Infine, in sede di nomina delle commissioni aggiudicatrici è stato inserito in ottemperanza alle disposizioni previste negli artt. 35 bis del d.lgs. 165/01 e 77 del codice dei contratti, d.lgs. 50/2016, un criterio di rotazione dei componenti in relazione al possesso di specifiche competenze professionali.

¹⁹ Impegno a dare notizia senza ritardo alcuno alla Prefettura e a all'Ente appaltante, di ogni tentativo di estorsione, intimidazione o condizionamento di natura criminale in qualunque forma esso si manifesti nei propri confronti e nei confronti dei componenti la propria compagine sociale, nonché dei rispettivi familiari (richiesta di tangenti, pressioni per indirizzare l'assunzione di personale o l'affidamento di lavorazioni, forniture, servizi o simili a determinate imprese, danneggiamenti o furti di beni personali o in cantiere ecc.), impegnandosi, altresì all'obbligo di denuncia degli stessi fatti all'Autorità giudiziaria; Impegno a denunciare all'autorità giudiziaria o agli Organi di polizia, fornendo contestuale comunicazione in merito all'Ente appaltante e alla Prefettura, ogni illecita richiesta di danaro, prestazione o altra utilità ad essa formulata prima dell'affidamento o nel corso dell'esecuzione dei lavori, anche attraverso suoi agenti, rappresentanti o dipendenti e comunque ogni illecita interferenza nella fase di esecuzione del contratto

14. LE NUOVE POLITICHE DELLA FORMAZIONE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE ALL'INTERNO DELLE CARCERI

Le iniziative realizzate dalla Direzione generale della formazione, volte a sostenere il miglioramento organizzativo e la crescita delle competenze tecnico-specialistiche del personale del DAP e del DGMC, sono state costruite e compiute come "risposte" formative alle richieste contenute nelle indicazioni sia nell'atto d'indirizzo del Ministro, sia nel piano della *performance*.

Queste specifiche indicazioni sono state raccolte secondo la loro natura di scopi finali o strumentali dei corsi organizzati per l'anno 2017, nonché attuate in una politica della formazione che, da un lato, è stata improntata a criteri di economicità e qualità e, dall'altro, ha cercato di accrescere lo scambio interprofessionale e interdipartimentale, nella convinzione che il confronto in aula tra ruoli e professionalità differenti possa favorire più efficacemente l'apprendimento organizzativo.

L'occasione della formazione iniziale di un alto numero di allievi agenti e di un discreto numero di funzionari contabili, pedagogici, amministrativi e linguistici di entrambi i Dipartimenti è stata propizia per sperimentare un metodo di formazione atto a sostenere i nuovi modelli di gestione dell'esecuzione penale ("sicurezza dinamica", *probation*, giustizia riparativa, trattamento dei giovani adulti nei circuiti penali minorili).

È stata, altresì, posta particolare attenzione agli indizi di radicalizzazione in dottrine faurrici di azioni violente e terroristiche, nonché a quelli di possibili condotte suicidarie.

Il metodo formativo con cui la Direzione generale della formazione ha effettuato i corsi del 2017 è stato, altresì, connotato da un approccio concettuale che ha guardato all'esecuzione penale interna ed esterna in termini olistici, ovvero facendo costante riferimento ai principi del rispetto della dignità della persona e del trattamento penitenziario umano, nonché della specificità della condizione del minore e del reinserimento nella comunità di appartenenza.

Nel merito si rappresenta come la formazione per l'immissione in ruolo del personale di Polizia penitenziaria, condizionata dalla riduzione a sei mesi della durata del corso a causa dell'urgenza di immettere nuove unità negli istituti penitenziari, è stata caratterizzata dall'introduzione di alcuni significativi interventi a livello metodologico e didattico volti a rendere il più efficace possibile il periodo formativo.

In tal senso gli interventi didattici sono stati effettuati così da trattare gli argomenti in maniera integrata e trasversale, allo scopo di renderli sempre aderenti alla concretezza dell'operatività ed alle differenti pratiche operative necessarie per la gestione della sicurezza nei diversi circuiti penitenziari. Particolare attenzione è riservata al percorso individuale di assunzione del ruolo, ritenuto essere un aspetto di estrema importanza.

Attualmente sono presenti nelle Scuole dell'Amministrazione 815 allievi, è imminente l'avvio di ulteriori 77 unità al percorso di formazione iniziale e, entro l'anno, verranno avviate ai corsi le ulteriori unità di cui è stata autorizzata l'assunzione nel 2017.

Il consistente impiego delle Scuole per la formazione in ingresso ha reso necessario procrastinare alcune importanti iniziative di aggiornamento già progettate quali, ad esempio, i corsi per la gestione degli eventi critici derivanti da disagio psichico dei detenuti.

Tuttavia è stato possibile programmare ulteriori corsi sulla radicalizzazione verso ideologie violente di matrice islamica. Rispetto a quest'area del bisogno formativo dell'organizzazione, pertanto, tenuto conto dei corsi realizzati nel 2017 e delle attività svolte negli scorsi anni, si è ottenuto il risultato di raggiungere migliaia di operatori penitenziari e dell'esecuzione penale esterna. Appare, altresì, rilevante evidenziare che i corsi sono stati aperti anche a figure che operano nel contesto penitenziario quali insegnanti e volontari.

Su questo stesso tema l'Amministrazione sta realizzando progetti finanziati con fondi EU, quali:

RASMORAD, finalizzato a definire standard e protocolli per la rilevazione del rischio di radicalizzazione;

TRAIN –TRAINING, progetto che è stato ammesso al finanziamento e che prevede una intensa ed approfondita formazione di tutte le figure professionali, comprese quelle che operano nell'esecuzione penale esterna.

Inoltre, in collaborazione con il Centro di lingue estere dell'Arma dei carabinieri, si è appena concluso un impegnativo corso di formazione per l'acquisizione della lingua araba rivolto a 10 poliziotti penitenziari.

La Direzione generale della formazione è stata impegnata anche nella formazione o aggiornamento di figure specialistiche quali i matricolisti degli istituti penitenziari, gli istruttori per l'addestramento formale e quelli di difesa personale.

E' stato dato notevole impulso alla formazione decentrata, finanziando i piani regionali proposti dai provveditorati regionali che recepiscono i fabbisogni locali ed è stata favorita la partecipazione dei funzionari del Corpo ad attività interforze ed internazionali.

Allo scopo di offrire un quadro sintetico di quanto appena descritto, si riporta di seguito uno schema riassuntivo delle principali attività formative realizzate.

Tabella riepilogativa corsi rivolti al personale del Corpo

| Tipologia di corso | n. partecipanti |
|---|--------------------|
| 171° corso di formazione per allievi agenti di Polizia penitenziaria | 371 |
| 172° corso di formazione per allievi agenti di Polizia penitenziaria | 444 |
| corso di formazione per l'acquisizione della specializzazione di matricolista | 550 |
| corso di formazione di " <i>focal point</i> " regionale per la banca dati SDI | 14 |
| corso di aggiornamento sulle nuove funzionalità del sistema per la consultazione e l'alimentazione della banca dati SDI | 24 |
| corso di formazione per formatori SDI-OTI-N-SIS | 28 |
| corso di formazione per istruttori di addestramento formale | 96 |
| corso per il rilascio della patente di servizio (B e D) | 358 |
| corso per responsabili di unità specializzate antidroga | 5 |
| corso di formazione specialistica in lingua araba | 10 |
| corso di aggiornamento per istruttori di difesa personale | 45 |
| corso di formazione per periti selettori | 2 |
| corso di aggiornamento per la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo negli istituti penitenziari | 758 |
| 2° corso di formazione ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria | 31 |
| XXXIII corso di alta formazione anno accademico 2017/2018 | 4 |
| corso di aggiornamento in materia di coordinamento interforze e cooperazione internazionale | 6 |
| 39° corso di analisi criminale I | 3 |
| 3° corso di aggiornamento su "strumenti e procedure per la prevenzione ed il contrasto al crimine organizzato" | 3 |
| 3° corso specializzazione sulla "tratta di esseri umani" | 2 |
| 2° corso specializzazione "sulle operazioni sotto copertura" | 2 |
| CEPOL | 8 |

Relativamente all'azione formativa rivolta al personale civile e del Corpo, si evidenzia come la stessa sia stata molto eterogenea per le finalità perseguite, i contenuti affrontati, la tipologia di partecipanti coinvolti, le metodologie usate.

Anche in quest'area dell'intervento formativo particolare rilevanza hanno assunto i cinque corsi di formazione di ingresso rivolti al personale (Area III e Area II) appartenente a differenti ruoli e qualifiche professionali dei due Dipartimenti.

Il *leitmotiv* che ha connotato tali corsi, in parte molto diversi tra loro in ragione dei ruoli, delle specializzazioni tecniche e della modalità di assunzione (per concorso o da procedura di mobilità) del personale stesso, è stato quello di favorire la contestualizzazione dei neoassunti nel contesto del penitenziario dell'area penale interna (DAP) e dell'area penale esterna e di comunità (DGMC), nonché quello di favorire lo sviluppo di un'identità professionale e di un esercizio del ruolo congrui rispetto alla *mission* istituzionale.

L'impianto dei corsi in parola ha previsto l'alternanza di moduli formativi svolti nella sede didattica del corso (attività d'aula) e moduli di tirocinio effettuati nelle sedi di assegnazione dei neoassunti. Le attività d'aula e quelle di tirocinio sono state concepite in un *continuum* formativo, mediante un intervento che da un lato, nel contesto d'aula, ha favorito la focalizzazione e la riflessione teorica su temi organizzativi e tecnici e dall'altro, nei contesti di lavoro (tirocinio), ha consentito la sperimentazione e la riflessione sulla pratica professionale.

In linea generale le principali tematiche prese in esame hanno riguardato l'area disciplinare:

giuridico-normativa (diritto penitenziario, diritto minorile, la riforma delle PP.AA., la riforma del Ministro della Giustizia, il *probation* e l'esecuzione della pena nel contesto europeo, anticorruzione e trasparenza amministrativa, ecc.);

psico-sociologica, pedagogica, dell'organizzazione;

della contabilità di Stato e della contabilità penitenziaria.

Inoltre, considerando la specificità professionale dei partecipanti a ciascun corso, la formazione realizzata ha affrontato il tema dei modelli di intervento tecnico-operativi o, nel caso del personale contabile e amministrativo, quello degli applicativi informatici in uso in ciascun Dipartimento.

Per quanto concerne la formazione specialistica e l'aggiornamento, le attività realizzate hanno perseguito lo scopo di accrescere le conoscenze, competenze e capacità tecniche dei partecipanti in ragione delle specificità dei diversi profili professionali.

In particolare, i *focus* degli obiettivi specifici dei corsi ricadenti in questo ambito e, quindi, le relative aree tematiche prese in esame sono stati individuati in ragione della ricaduta tecnico operativa derivante dalle modifiche normative nell'area:

dell'esecuzione della pena;

della PP. AA. (anticorruzione, codice degli appalti, ecc.);

delle trasformazioni organizzative (come per es. i corsi per i referenti della formazione e per i direttori degli uffici interdistrettuali);

delle pari opportunità.

Parimenti, questo tipo di formazione è stata svolta per rispondere ai bisogni formativi espressi dall'Organizzazione in ragione della necessità di implementare o sostenere l'introduzione di nuovi modelli gestionali-operativi nell'area:

trattamentale e della sicurezza (particolare attenzione è stata rivolta al tema degli eventi critici e suicidari e a quello della radicalizzazione);

amministrativa e contabile (anche con riguardo alle innovazioni degli applicativi);

tecnico-edile (per es. il corso ALLOGGI, il corso certificazione e diagnosi energetica degli edifici e quello sull'apparecchiatura elettronica).

Di seguito si riporta il prospetto delle iniziative appena descritte, allo scopo di offrire un quadro d'insieme dell'azione svolta in favore del personale civile e del Corpo.

Tabella riepilogativa corsi rivolti al personale civile e del Corpo

| Titolo del Corso | n. partecipanti |
|---|-----------------|
| Corsi di formazione d'ingresso per Funzionari neoassunti DAP | 75 |
| Corsi di formazione d'ingresso per Funzionari neoassunti DGMC | 8 |
| Corso di formazione di ingresso per Funzionari ed Assistenti Amm.vi e Funzionari tecnici del DGMC | 13 |
| Corso di formazione iniziale personale Area II vari profili | 29 |
| Corso SICOGE – Fatturazione e Fascicolo Elettronico – Personale DGMC | 26 |
| Corso SICOGE – Fatturazione e Fascicolo Elettronico – Personale DAP | 47 |
| Corso RIUSCIRE – La Comunicazione con i detenuti stranieri - i | 80 |
| Corso ALLOGGI – Gestione Alloggi Demaniali di servizio previsti dal DPR 314/2006 | 58 |
| Corso per la certificazione e diagnosi energetica degli edifici | 42 |
| ANDATE – ANNUNCIATE – LIBERATE – Formazione per i nuovi cappellani penitenziari | 26 |
| Corso per Operatori Locali di Progetto e per formatori accreditati del Servizio Civile | 22 |
| Corso “Il lavoro sociale con i gruppi di persone sottoposte a provvedimento dell’AG” | 22 |
| Seminario “Radicalismi in adolescenza” | 25 |
| Laboratori formativi “I ragazzi e le mafie” | 22 |
| Corso “La pratica manageriale nella gestione dell’emergenza” Dalla 3 ^a alla 12 ^a edizione | 506* |
| Corso “La nuova organizzazione dell’Esecuzione Penale Esterna con particolare riguardo ai recenti aggiornamenti normativi” – Dalla 18 ^a alla 24 ^a Edizione | 253 |
| Corso FOR – Il funzionario dell’area amministrativa. Ruolo e compiti alla luce della riforma della PA – Anno 2016 – 2017 | 190 |
| CPO - Il percorso delle pari opportunità e lo sviluppo delle politiche di genere per le componenti nazionali e per le referenti locali del comitato per le pari opportunità della Polizia Penitenziaria | 35* |
| Corso Co.GE.PE. – Personale di Polizia Penitenziaria – Addestramento all’utilizzo della nuova procedura informatica di contabilità degli spacci | 115 |
| Seminari sulle Mafie | 100 |
| Corso per i Referenti Locali per la formazione DGMC | 37 |
| Corso per i Dirigenti UIPE | 27 |
| Corso “Apparecchiatore Elettronico” | 30 |
| Corso “S.I. Coniugare Sicurezza e qualità dell’incontro” | 25* |

* I corsi in questione sono a carattere interprofessionale.

LE POLITICHE DEL PERSONALE, DIRIGENZIALE, CIVILE E DEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

Ruoli dirigenziali

L'emanazione ed applicazione dei decreti attuativi previsti dal D.M. 2 marzo 2016, recante "*Individuazione presso il DAP degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16 c1 e c2 del d.p.c.m. 84/2015, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 63/2006*" come modificato dal successivo decreto 22 settembre 2016, relativamente alla individuazione dei criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali, hanno rappresentato un importante momento di svolta organizzativa del sistema penitenziario, dotatosi con essi di strumenti fondamentali finora mancanti per consentire il legittimo esercizio della responsabilità dirigenziale in capo a ciascun dirigente, in attuazione concreta delle disposizioni normative sulla dirigenza penitenziaria²⁰.

Al fine di consentire l'avvio delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali, il Servizio informatico penitenziario (SIP) ha sviluppato apposita piattaforma informatica, che ha prodotto lo snellimento e l'economicità della complessa attività amministrativa connessa a tali procedure, avviate in data 21 febbraio 2017, riguardanti 165 dirigenti penitenziari e risultano in via di completamento, mentre sarà avviata, a breve, la procedura per il conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali non superiori.

In merito al personale dirigenziale contrattualizzato, va richiamato il decreto ministeriale 22 settembre 2016 concernente l'individuazione, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 54 del CCNL sottoscritto il 21 aprile 2006, dell'articolazione in fasce degli incarichi dirigenziali di Area 1 dell'Amministrazione penitenziaria. A seguito dell'emanazione di tale provvedimento sono stati pubblicati, in data 9 gennaio e 24 febbraio 2017 i bandi di interpello per il conferimento degli incarichi. All'esito di tali procedure sono stati conferiti 29 nuovi incarichi per le posizioni dirigenziali vacanti di II fascia.

Personale del comparto ministeri

A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale 19 settembre 2016 concernente la ripartizione nei profili professionali della dotazione organica del personale di area prima, seconda e terza dell'Amministrazione penitenziaria, a norma dell'art. 16, comma 9, del d.P.C.M. n. 84/2015 è stato elaborato il decreto che ha recepito la ripartizione dei contingenti organici nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche

²⁰ In tema di criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali conseguenti all'individuazione dei posti di funzione, nel corso del 2016 sono stati emanati:

- d.m. 28 settembre 2016, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, recante le determinazioni necessarie ai fini della valutazione comparativa per l'individuazione dei dirigenti di carriera penitenziaria idonei al conferimento degli incarichi superiori, nonché le misure di coordinamento, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, finalizzate al conferimento dell'incarico superiore presso gli uffici interdistrettuali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;
- d.m. 28 settembre 2016, recante la determinazione dei criteri generali e la disciplina delle modalità per il conferimento degli incarichi di funzione dei dirigenti penitenziari di livello non generale ai sensi del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, nonché l'individuazione dei criteri di conferimento degli incarichi temporanei.

dell'Amministrazione penitenziaria. Contestualmente, sono state attivate le procedure di reclutamento del personale per la copertura dei posti vacanti in settori professionali determinanti dal punto di vista gestionale, quali, in particolare, l'area del trattamento e quella della professionalità contabile. Tali procedure hanno comportato la necessità di determinare, in via propedeutica, i processi di mobilità interna del personale²¹, in base alle reali esigenze operative delle strutture penitenziarie, nel quadro di un organico e coerente disegno di razionalizzazione delle esigue risorse umane disponibili. Sono stati avviati, pertanto, interPELLI straordinari per la movimentazione del personale in servizio²², che hanno reso possibile una mappatura delle sedi vacanti da assegnare ai nuovi assunti.

Con il d.P.C.M. 4 aprile 2017 l'Amministrazione penitenziaria è stata autorizzata ad assumere complessive 130 unità, attraverso lo scorrimento delle graduatorie degli idonei dei concorsi pubblici già espletati, di cui 72 funzionari giuridico pedagogici, 50 funzionari contabili e 8 funzionari dell'organizzazione e delle relazioni. Di questi, 102 unità sono state già assegnate (in data 18 settembre 2017) nelle sedi vacanti.

Inoltre, a seguito delle procedure di mobilità obbligatoria disposte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli artt. 33, 34 e 34bis, del decreto legislativo n. 165/2001, sono state assunte 28 unità provenienti dalla Croce Rossa Italiana, Ente Area Vasta –provincia di Vibo Valentia- e dal Corpo Forestale dello Stato.

Infine, essendo pervenuto a conclusione l'accordo con le Rappresentanze Sindacali sull'utilizzo del Fondo Unico di Amministrazione, sono stati pubblicati i bandi per le progressioni economiche del personale del Comparto, per complessivi 718 posti. L'ultima procedura di progressione economica risale al 2010.

Corpo di Polizia penitenziaria

La Direzione generale, nello scorso anno, ha avuto modo di collaborare ai tavoli tecnici relativi alla definizione del decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 95 recante "*Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

Lo schema di decreto legislativo costituisce il completamento dell'unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione ed al potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia. La revisione dei ruoli delle Forze di Polizia - con la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni organiche sulla base delle esigenze di funzionalità - è volta a realizzare un organico modello che migliori la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema, ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali, nell'ambito della razionalizzazione delle medesime Forze di Polizia.

²¹ secondo i criteri e modalità di cui all' Accordo sottoscritto con le Organizzazioni sindacali di comparto il 22 ottobre 2009 e successive integrazioni e modificazioni

²² I vincitori della procedura in argomento, che hanno maturato il diritto al trasferimento sono in totale 144, di cui 44 appartenenti al profilo di Funzionario contabile; 99 appartenenti al profilo di Funzionario giuridico pedagogico ed una unità del profilo di Funzionario Organizzazione e delle Relazioni. Si segnala, altresì, che, sempre nell'ottica di una migliore redistribuzione delle risorse, saranno banditi gli interPELLI relative a tutte le figure professionali, sia di area III che di area II . Sono già state avviate le procedure in ordine agli assistenti amministrativi, operatori ed ausiliari.

Per quanto riguarda l'arruolamento di nuovo personale, si segnala che l'Amministrazione è stata autorizzata all'assunzione di 1.305 unità, per le quali i corsi di formazione obbligatoria pre-ruolo avranno inizio nel 2018.

Inoltre, a seguito dell'ampliamento della dotazione organica del laboratorio della banca Nazionale del DNA, è prevista l'assunzione dalla graduatoria degli idonei dei recenti concorsi di ulteriori 32 unità di personale dei **ruoli tecnici**²³ del Corpo, che saranno avviate al previsto periodo di formazione pre-ruolo che si svolgerà presso la Scuola di Formazione A.P. di Roma.

Si segnala, infine, l'imminente emanazione del bando per il concorso pubblico per il reclutamento di 197 Agenti del Corpo.

In ordine al servizio di polizia stradale, le cui funzioni sono attribuite al Corpo di Polizia penitenziaria²⁴ dall'art. 12, comma 1, lett. f-bis, C.d.S., si segnala che esso è operativo su gran parte del territorio nazionale e si prevede di completarne l'attivazione, precedentemente annunciata per il 2017, nel corso del 2018, con l'avvio delle ultime quattro sezioni, presso il Provveditorati di Palermo, Cagliari, Torino e Padova.

Per ciò che concerne il parco auto è conclusa la fase di mappatura, con un livello di dettaglio nazionale, regionale e locale, di tutti gli automezzi adibiti alle traduzioni, mentre è ancora in corso quella relativa alle loro condizioni in termini di usura con particolare attenzione ai costi che ne conseguono. Sono stati valutati i carichi di lavoro del personale e delle strutture riferite al Servizio ed il risultato è stato trasmesso alla competente Direzione generale per l'attribuzione del FESI. Si è inteso perseguire la completa ridefinizione dei criteri di assegnazione degli automezzi adibiti alle traduzioni, in relazione alla tipologia dei detenuti, ai carichi di lavoro, allo stato di usura dei veicoli e alle caratteristiche orografiche del territorio di riferimento. È prevista la realizzazione di un sistema di rotazione dei mezzi non solo all'interno del medesimo Provveditorato, ma anche da un Provveditorato ad un altro.

Iniziative per il benessere psicologico e il contenimento del disagio lavorativo

Con riferimento, infine, all'attività trasversale relativa al rafforzamento delle iniziative indirizzate al benessere psicologico e contenimento del disagio lavorativo ai fini della prevenzione del rischio *burn out*, è stato firmato in data 11 settembre 2017 il nuovo Protocollo d'Intesa stipulato dall'Amministrazione con il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, che sostituisce e rinnova l'accordo a suo tempo sottoscritto sulla scorta di quanto previsto dalla circolare 6 febbraio 2009, n. GDAP 49427 recante "Benessere organizzativo e misure di contrasto del disagio lavorativo del personale dell'Amministrazione Penitenziaria" e dalle succedutesi direttive del Ministro in tema di "Valorizzazione delle Risorse Umane".

²³ Previsti dal D.lgs 9 settembre 2010, n. 162 recante "Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85"

²⁴ Si ricorda che l'espletamento dei servizi di polizia stradale da parte del Corpo di polizia penitenziaria è subordinato alla circostanza che vengano svolti in relazione ai compiti di istituto.

L'iniziativa si propone di rafforzare le attività di assistenza e protezione sociale realizzate dall'Amministrazione nei confronti del proprio personale con l'offerta organica e qualificata di prestazioni psicologiche e psicoterapeutiche sul territorio nazionale a tariffe agevolate per tutto il personale di dipendente, senza distinzione di appartenenza contrattuale, in servizio ed in congedo, come anche per i rispettivi familiari e conviventi.

Viene, inoltre, prevista la possibilità di concordare fra i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria ed i Consigli Regionali dell'Ordine l'organizzazione di convegni e conferenze divulgative in favore del personale su temi riguardanti il benessere psico-sociale e la prevenzione del disagio lavorativo. Si rappresenta, infine, che anche le altre Forze di Polizia hanno in corso analoghi Protocolli di intesa con il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi in favore del personale dipendente e dei familiari.